

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Política y legislación educativas en la España contemporánea

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Manuel de Puelles Benitez

Madrid, 2015

na. 17.002

POLITICA Y LEGISLACION EDUCATIVAS EN LA ESPAÑA

CONTEMPORANEA



Manuel de Puelles Benítez

207

"Ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios de proveer a sus necesidades, de conseguir su bienestar; asegurar a cada uno - este bienestar, que conozca y defienda sus derechos y que entienda y llene sus deberes; asegurar a cada uno la facilidad de perfeccionar su industria, de capacitarse para las funciones sociales a que tiene derecho a ser llamado, para desenvolver -- toda la extensión de los talentos que ha recibido - de la Naturaleza y para establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho y hacer real la igualdad política reconocida por la ley, tal debe ser el primer fin de una instrucción nacional; y desde este punto de vista es para el Poder público un deber de justicia".

CONDORCET.

"Acaso el deber del Estado sea, en primer término, velar por la cultura de las masas, y esto, - también, en beneficio de la cultura superior. No - puede atenderse con preferencia a la formación de una casta de sabios, sin que la alta cultura degenera por la raiz. Pero los partidarios de un aristocratismo cultural piensan que mientras menor sea el número de los aspirantes a una cultura superior, - más seguros estarán ellos de poseerla como un privilegio. Arriba, los hombres capaces de conocer el sánscrito y el cálculo infinitesimal; abajo, una turba de gañanes que adore al sabio como a un animal sagrado".

ANTONIO MACHADO.

NOTAS PRELIMINARES

El objeto de la presente investigación responde a una necesidad muy concreta, la de obtener respuesta a una serie de preguntas inquietantes. Como es sabido, la Ilustración representa en nuestro país el nacimiento de un movimiento reformista que trata de resolver los problemas españoles, haciendo de la educación, precisamente, el instrumento básico de la renovación y de la reforma. El estado de la educación preocupó a nuestros ilustrados y preocupa también a los españoles del último cuarto del siglo XX. Como los ilustrados, seguimos pensando hoy que la educación y la cultura son la base del progreso material y moral de un pueblo. Entonces, la pregunta cardinal es ésta: ¿qué le ha sucedido a la educación en este país para que después de doscientos años sigamos viviendo la educación como problema? La respuesta no es fácil. Es preciso despejar múltiples incógnitas: ¿cómo pensaron la educación los liberales, herederos de la Ilustración?; ¿qué aportó la educación al movimiento socialista?; ¿qué papel desempeñó el Estado?; ¿cuál fue la actuación de la iniciativa privada?; ¿podemos hablar de una tradición en materia educativa; ¿cuáles han sido los frutos recogidos por dos siglos de preocupaciones educativas?; ¿cuáles los fracasos?.

Contestar a estas preguntas es una tarea difícil. Se precisa alcanzar una comprensión global del proceso sufrido por la educación en la España contemporánea, buscar las grandes líneas, las coordenadas básicas de dicha transformación, los grandes temas y las grandes constantes que un examen global de este período pudieran presentar. Ciertamente, existe hoy una incipiente bibliografía que se ha ocupado de determinados aspectos históricos de la educación, pero con independencia de que suele prestar especial atención a los problemas de la Universidad española en detrimento de otros niveles educativos, o consagrarse a períodos muy concretos como, por ejemplo, la II República española, no existe, sin embargo, una investigación amplia y comprensiva de todo el largo proceso que comienza con los ilustrados y termina con la Reforma Villar.

Esta investigación que hoy echamos en falta tardará, posiblemente, en llegar. Entre otras razones porque será preciso una labor previa de carácter monográfico sobre las múltiples lagunas que tal proceso histórico arroja. Sin embargo, se hace necesario, de algún modo, reencontrar nuestro pasado más inmediato, recobrar nuestra tradición educativa, buscar en el tiempo que fue las causas profundas de lo que hoy es, en una palabra, recoger los afanes pasados y, consciente de las limitaciones históricas existentes, afrontar el futuro. En este sentido, se ha realizado este trabajo, seguros de que encierra numerosos defectos y numerosas carencias, pero convencidos también de que era necesaria una primera aproximación a lo que fue, ha sido y es la educación en la España contemporánea.

La metodología empleada ha estado, en consecuencia, en función de nuestras propias limitaciones. Ante la ausencia de monografías abundantes que facilitarían la labor de síntesis, se ha estimado que los textos legales podían ser el -- hilo conductor que nos llevara a puerto. Ciertamente, somos conscientes de que la realidad y la norma legal no son siempre coincidentes, pero también es cierto que la ley no es solo la expresión formal del Poder político, sino también -- vehículo de aspiraciones encontradas que muchas veces refleja la realidad social de la que, en última instancia, emana. Por otra parte, se ha tratado de completar la documentación legal con toda serie de textos específicos que, en ocasiones, arrojan luz sobre puntos oscuros que la propia norma no revela. Aludimos con ello a los discursos políticos y parlamentarios, a las monografías existentes, a las "memorias" de los protagonistas, a los libros de educadores y políticos, en resumen, a todo lo que podemos denominar apoyo documental de la investigación. En todo caso, ha habido períodos para cuyo conocimiento, ante la falta de monografías o documentos, ha sido preciso arriesgar hipótesis cuyo fundamento se basa en la política legislativa de la época y en el contexto que a ésta rodea.

Como la educación se mueve en el terreno múltifforme de la realidad global, nos ha parecido conveniente situar la política educativa dentro del contexto de la política estricta y, en lo posible, dentro del marco de los factores económicos y sociales que condicionan a aquélla. De ahí que cada capítulo comience normalmente con una descripción de la situación política a excepción de etapas que, -- como la II República o la del Nuevo Estado, son ya muy cercanas a nosotros y de conocimiento general.

Dentro de las grandes líneas señaladas se ha estimado conveniente comenzar con una primera parte que en realidad es sólo una introducción a la España de la segunda mitad del siglo XVIII, ya que resulta inexcusable conocer el estado de la educación en dicho siglo para comprender las profundas reformas que el liberalismo introduciría a lo largo del siglo XIX, mutaciones que, aquí como en otros campos, suponen, en verdad, un giro copernicano.

La segunda parte abarca el período que comienza con las Cortes de Cádiz y finaliza con la Ley Moyano de 1857. Es un período importante en que se gestan las bases del sistema educativo, al mismo tiempo que afloran ya las primeras contradicciones dentro del ideario liberal que, por lo que respecta a la educación, resultan evidentes.

La tercera parte, núcleo central de esta investigación, comprende la consolidación liberal del sistema pero también la crisis inevitable. Aún cuando arranca de la Ley Moyano, la revolución del 68 marca y condiciona todo el período. Si para buena parte de la historiografía actual es el 68 y no la Restauración el comienzo de una nueva etapa, ello se revela particularmente cierto por lo que afecta al mundo de la educación. Puede decirse que en los cincuenta años que a trancas y barrancas dura la Restauración los problemas educativos que se debaten son los mismos que puso de relieve la Gloriosa. Posiblemente, hay grandes probabilidades de acierto al afirmar que la Restauración es, en materia educativa, heredera, nos guste o no, del 68. Finalmente, la II República representa por lo que a nosotros nos interesa, la confluencia de varias tendencias y la esperanza de una renovación del sistema educativo. La guerra civil es, también aquí, -- azote, frustración y trauma colectivo.

Quizás nuestra investigación se debiera haber detenido aquí. No obstante, se ha creído oportuna una parte final que, siquiera fuese solamente, analice, por una parte, lo que supuso para la educación cuarenta años de pedagogía autoritaria, y, por otra, marque las líneas de las grandes transformaciones operadas, a veces fuera del aparato oficial, en el universo de la educación. En este sentido, la Ley General de Educación de Villar Palasí es el reconocimiento, de modo tácito, de un fracaso y la apertura de nuevas vías que tímidamente tratan sentar la educación sobre bases modernas. En todo caso, investigar el período que comienza en 1939 y termina en 1975 debería ser objeto de una investigación monográfica de la que nosotros solo hemos adelantado lo que nos parece las grandes líneas de este período.

Finalmente, al lado de las conclusiones que se deducen de este trabajo, nos ha parecido necesario incluir una breve reflexión sobre los problemas fundamentales con que ha de enfrentarse la nueva España democrática, así como un examen somero del texto constitucional que, referido a la educación, será el marco de la futura política educativa.

PRIMERA PARTE: La Educación en el Antiguo Régimen

I. EDUCACION Y SOCIEDAD

1. La sociedad estamental.

El período que se inicia en 1760 y termina en la convulsión nacional de 1808, encierra un proceso de cambios sustanciales: cambios demográficos; cambios en la agricultura, la industria y el comercio; cambios en la estructura social del país; --- cambios en el aparato educativo.

Enjuiciar este proceso de cambio, en el que la educación va a desempeñar un papel importante, exige describir previamente la estructura social sobre la que giran los factores de ---- cambio, sin olvidar las importantes resistencias que el sector más conservador opondrá a todas las reformas.

La sociedad del Antiguo Régimen, como es sabido, es una sociedad estamental. La moral que justifica su estructura social -- es una moral basada en el principio medieval del "servicio", es decir, cada estamento, y por tanto sus miembros, debe servir a Dios, al rey y a la comunidad de un modo diferente: el clero con la cura de almas; la nobleza con las armas y, en general, con los "officia" más distinguidos; el pueblo llano con su trabajo, organizado por los diferentes gremios. Como es lógico, esta moral que -- exige a cada estamento el servicio que le corresponde -- el primer deber de cada miembro será el de permanecer en su "status" --, -- comporta una sanción jurídica. La sociedad estamental traduce, -- pues, un orden jurídico en que cada estamento posee un estatuto -- legal propio, independiente de los demás y ajeno, por supuesto, al principio moderno de la igualdad ante la Ley . De estos - - -

-- estamentos, son pilares básicos la nobleza y el clero; el pueblo llano apenas cuenta, sin que quepa hablarse, en sentido estricto, de la existencia de una burguesía que, mediado el siglo, es sólo incipiente y poco definida.

La nobleza continua siendo un estamento altamente influyente. Es cierto que junto a la alta nobleza, y compitiendo -- con ella, se alza la nobleza de toga con poderes muy definidos en las Audiencias y Consejos, así como la nobleza militar, pero, en definitiva, la base del poder de este estamento--los mayorazgos y señoríos jurisdiccionales--continua perteneciendo a la alta nobleza. De ahí que los grandes puestos del reino, las embajadas, las capitanías generales o los virreinos de Indias, les esté reservados. La educación juega un papel secundario: la Universidad es sólo un camino para los segundones, que encuentran en ella el único acceso para conseguir un medio de vida acorde con su estado y condición sociales.

La Iglesia es un auténtico poder en el siglo XVIII(1). Es, en primer lugar, un poder económico: la propiedad de la tierra, que alcanza un tercio de la producción, unida a los derechos feudales, en especial el diezmo, le da una extraordinaria influencia sobre la población campesina; el alto clero es, pues, el señor natural de amplias masas de población. En segundo lugar, es un poder social, no sólo por su compacta organización, su disciplina y su capacidad para modelar la conciencia de los hombres, sino, sobre todo, porque la Iglesia monopoliza de fac

(1) Eloy Terrón. "Sociedad e Ideología en los orígenes de la España Contemporánea". Ediciones Península, Barcelona, 1969, en especial pág. 27 y ss.

to el aparato de la educación, en especial las Universidades. Finalmente, es un poder político que, como tal, rivaliza con el poder regio, poder muy debilitado a principios del siglo XVIII y que en su afán de recobrarlo encontrará en la Iglesia una clara oposición política. Con razón se ha señalado que la Iglesia es, en este período que analizamos, "un estado dentro del Estado"(2).

No obstante, el municipio sigue siendo una institución importante de la vida española, aunque su influencia social ha disminuido notablemente. Interrumpido el proceso democratizador de los municipios por la guerra de las Comunidades, la intervención del poder real a través de la figura del corregidor, la existencia de los señoríos con poderes jurisdiccionales y la vinculación de los oficios a la aristocracia local, privarán a los municipios de auténtico poder y autonomía en la vida nacional. Es más, la propiedad colectiva de la tierra, atributo original de nuestros municipios, va a sufrir lentamente la influencia de esa tendencia a convertir toda la propiedad en individual y privada, de tal modo que su consumación en el siglo XIX dejará a los municipios inermes ante sus obligaciones legales. La educación elemental, en manos de los municipios, no dejará de resentirse con este proceso.

?Cuál es, entonces el contexto en que operan estas instituciones? Jean Sarrailh ha expuesto magistralmente el panorama de la sociedad española de la segunda mitad del siglo XVIII: una España abrumadoramente rural donde a la pobreza del suelo se unen la usura, el latifundio, el peso de la rutina que impide toda innovación en la mejora de los campos; una población de diez millones de habitantes prácticamente analfabetos, con un elevado número de mendigos; una miseria espiritual más terrible aún que

(2) Eloy Terrón, obra citada. pág. 39

la estrechez y la pobreza económicas; un incipiente proletariado urbano enfrentado a una continua tensión desfavorable entre el nivel de precios y el estado de los salarios; un pequeño artesanado al que las continuas objeciones y trabas de los gremios le empujan cada vez más a la pobreza; una clase dirigente en que, exceptuada la minoría ilustrada, el desdén por la cultura sólo es comparable a su inclinación por las fiestas (3). No cabe duda, España está enferma. Tal es el grito de Feijóo, que anuncia ya la aparición de nuestra Ilustración: "El descuido de España lloro, porque el descuido de España me duele. ¡Cuán diferente es este siglo de los pasados!... Gotosa está España".

2. La estructura educativa

Resulta obvio afirmar, que en rigor, no puede hablarse de la existencia de un sistema educativo, en especial por lo que respecta a la educación elemental y secundaria. La estructura social del siglo XVIII, ya lo hemos visto, es claramente estamental y, por ello, la educación no puede recibir un tratamiento nacional. De hecho, la educación está en manos de la Iglesia, sin que pueda observarse tampoco una preocupación importante por parte de la Monarquía absoluta en la formación intelectual y profesional de sus súbditos.

Sin embargo, la educación elemental existe, aunque sea precariamente. La nobleza educa a sus hijos en las primeras letras mediante preceptores o leccionistas. Los Ayuntamientos sostienen escasas escuelas primarias, a cargo de maestros ignorantes y mal pagados. La Iglesia mantiene escuelas monásticas, anejas a los conventos y ausentes de todo control regio, que atraen a los -

(3) Jean Sarrailh. "La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII. Fondo de Cultura Económica. México, Primera edición, 1957 pág. 17 y ss.

hijos de los campesinos desearios de evadirse del cultivo de la tierra y acceder a una situación mejor a través de la carrera eclesiástica. Los maestros, inscritos en el gremio correspondiente -la Hermandad de San Casiano-, tienen que someterse al ferreo control de esta corporación, única fuente de expedición de títulos, debiendo dedicarse a varios empleos para poder subsistir. Esta lamentable situación de la educación básica no dejará de preocupar hondamente, como veremos, a la minoría ilustrada que propenderá su reforma.

La educación secundaria o media carece de sustantividad propia. Concebida como preparación para estudios superiores, la enseñanza se integra en la propia Universidad a través de las Facultades Menores de Filosofía o Artes -Estudios de Gramática y Facultades de Artes-, cuya superación da paso a las Facultades Mayores. Además de la Universidad, y para los hijos de la alta nobleza que no necesitan, por su propia condición, de carreras profesionales, existen colegios religiosos, fundamentalmente de jesuitas y escolapios, que imparten lo que podríamos denominar una cultura general. Ellos constituyen lo que hoy llamaríamos --- la enseñanza privada. También deben anotarse, al lado de colegios como el Colegio Imperial de Madrid, los Seminarios de Nobles y, desde luego, los preceptores de la nobleza.

La Universidad constituye, como hemos podido observar, la única institución que imparte la enseñanza de un modo sistemático. Desde su nacimiento, las Universidades aparecen unidas a la Iglesia, es decir, fundadas y sostenidas por Roma. Las Universidades pontificias son, incluso durante la Casa de Austria, autónomas respecto del poder regio. El Rey apenas interviene en su creación, regulación o mantenimiento. A lo sumo, envía visitadores para conocer el funcionamiento de estas instituciones.

La Universidad pontificia, cuyo paradigma es la de Salamanca, tiene una organización que los hermanos Peset han denominado equilibrada (4). Doctores, profesores y alumnos participan juntos en la organización bajo la autoridad del pontifice. El canciller es la primera autoridad en tanto que representante del Papa, siendo frecuente que el obispo de la diócesis delegue en el maestrescuela de la Catedral las funciones de canciller. El canciller concede los grados académicos, preside el claustro y ejerce la jurisdicción universitaria sobre escolares y profesores. Junto al canciller, el rector, segunda autoridad en la Universidad y, como tal, encargado de la vigilancia académica.

Al lado de la Universidad pontificia, los Colegios Mayores. Son fruto de fundaciones de prelados importantes, como la famosa de Cisneros para Alcalá de Henares. Son, pues, colegios que desarrollan dentro de su ámbito las enseñanzas de una universidad. Aquí el rector es la máxima autoridad. Mientras la Universidad pontificia de Salamanca se mantiene con las rentas de la misma Universidad, en la de Alcalá las rentas proceden del Colegio Mayor. La Universidad colegial no es, pues, sino apéndice de otra institución, el Colegio, que paga a los profesores para la enseñanza propia y ajena. El extraordinario poder que los colegios mayores ejercerán sobre la Universidad y sobre la sociedad será uno de los problemas importantes que preocupen a nuestros ilustrados, acometiéndose la reforma de sus abusos.

Por último, existen otras Universidades cuya característica principal es la dependencia de un municipio. Son Universidades como la de Valencia, donde la ciudad ejerce un patronato sobre la misma. Aquí la ciudad ha contribuido decisivamente a su creación

(4) Mariano y José Luis Peset, "La Universidad española (siglos XVIII y XIX)". Ediciones Taurus, Madrid, 1974. Vease en especial el Capítulo II de la primera parte, dedicado a la Universidad tradicional.

y posterior mantenimiento, si bien la constitución originaria es pontificia con su correspondiente dotación de rentas eclesiásticas. Al -- igual que en las pontificias, el canciller es la primera autoridad y, desde luego, ostenta la representación del papado. Sin embargo, el verdadero dominio corresponde a los representantes municipales -ju-
rados síndicos y abogados del ayuntamiento-, sustituidos en el siglo XVIII por los regidores encabezados por el corregidor. El ayunta--
miento nombra al rector, a quien paulatinamente irá pasando la ju-
risdicción académica. El ayuntamiento provee las cátedras, suminis-
tra y controla los fondos, salvo algunas rentas propias de la Univer-
sidad. Gozan, pues, estas Universidades de autonomía respecto del
poder regio y eclesiástico, pero dependen del municipio.

?Qué función desempeña la vieja Universidad tradicio-
nal? La misma que la Universidad de los siglos medievales. Suminis-
tra a través de las Facultades de Teología, Jurisprudencia y Medici-
na, teólogos, juristas y médicos. Pero mientras en la Baja Edad -
Media esta función corresponde a la realidad -los teólogos tienen su
puesto dentro de la cristiandad y los juristas robustecen con sus teo-
rías romanistas la autoridad real-, en el siglo de la Revolución In-
dustrial resultan funciones anacrónicas. Así lo expondrá la Real Cé-
dula de 1768, iniciando su reforma.

?Serán, al menos, los contenidos de instrucción los
que corresponden al siglo?. En este punto, todos los historiadores
actuales están de acuerdo. Sarrailh señala cómo, precisamente, un
libro portugués de la época, el "Verdadeiro método de estudar" del
Padre Verney ("el Barbadiño"), es el que abre el período crítico -
tanto en Portugal como en España, aquejados ambos países de los -
mismos males. El Barbadiño pone de relieve que "los profesores se
hallan demasiado sometidos a la autoridad de Aristóteles y a la esco-
lástica. Se tiene a los antiguos un culto supersticioso y a los moder-

nos se les niega todo mérito. Nadie se preocupa por la observación ni por la experimentación. El Derecho se estudia sin la ayuda de las ciencias auxiliares que permitirían entender los hechos. Lo único - que se pone a contribución es la memoria. La teología se complace en las sutilezas más que en el examen de la Sagrada Escritura. Galeno es preferido a Hipócrates"(5). El Barbadiño traza un verdadero plan de estudios de gran calidad pedagógica, recomendando las clases poco numerosas, los métodos activos, la disciplina fundada en la amistad entre profesores y alumnos, proscribiendo, finalmente, - los castigos corporales. El libro será objeto de fuertes críticas, especialmente de los jesuitas. Como no podía faltar, la obra del Bar**u**badiño será calificada de heterodoxa.

Por último, dos palabras sobre el funcionamiento de las Universidades: los alumnos ingresan a los doce o catorce años en las Facultades Menores de Arte o de Filosofía. Terminados estos estudios en tres o cuatro años, acceden a las Facultades Mayores de Teología, Leyes o Cánones y Medicina. Los que deciden seguir estudios de filosofía se gradúan de "Maestro en Artes", los otros se - gradúan de bachiller en cualquiera de las carreras citadas, lo que habilitaba para el ejercicio profesional. Unicamente prosiguen sus - estudios los que desean dedicarse a la docencia, para lo cual necesitan la licencia. Estos últimos no cursan asignaturas, sino que -- imparten clases como bachilleres. Finalmente, la consecución de - los grados académicos no se realiza a través de exámenes por curso, sino escuchando las lecciones, participando en las "disputas" y demás actos académicos, realizándose al final el ejercicio de grado, ejercicio de gran dureza en sus orígenes, pero que desembocó en pura formalidad con la decadencia de las Universidades (6).

(5) J. Sarrailh, obra citada. pág.199 y ss.

(6) Mariano y José Luis Peset, obra cit., capítulo VI de la primera parte, dedicado a "actividades en las aulas".

3. El talante reformista de la Ilustración española

Se ha dicho que el siglo XVIII español es la historia de una derrota militar, lenta pero inexorable. Es también la historia de una decadencia económica. Y de una decadencia espiritual: el abismo entre España y Europa se abre definitivamente en este siglo. Precisamente, los años de 1680 a 1715, que Paul Hazard señalara como extraordinariamente decisivos para la Europa moderna (7), son para España años de abulia y de mediocridad. El vacío intelectual que se abre con Carlos II y cierra con Felipe V, es grande. El renacimiento de la inteligencia española - sólo comenzará con la aparición de una "élite" que, pasado el primer cuarto del siglo XVIII, preparará la obra de la Ilustración. Son Luzán, Mayans y, sobre todo, Feijóo.

Feijóo es un precursor de la Ilustración. En su obra crítica está prefigurado el ideal reformista posterior: su pasión por las ciencias útiles, su afán por promover el comercio y levantar la marina, su crítica a la ociosidad de la nobleza y la alabanza del trabajo, la reforma de los estudios y la organización de la enseñanza. En especial, interesa resaltar su preocupación por los nuevos saberes. Así, en sus famosas "Cartas eruditas" no dejará de comparar el estado de la ciencia en Europa y en nuestro país. De ahí su enérgica queja al ver el progreso europeo en ciencias como la física, la anatomía, la botánica o la historia natural, mientras nuestras Universidades discuten en las aulas si el ente es unívoco o análogo.

?Cómo es, entonces, la Ilustración en nuestro país? Esta minoría ilustrada que, agrupada en torno a Carlos III, va a enfrentarse a la decadencia española, es una minoría compuesta por aristócratas desinteresados, obispos y alto clero, sabios eminentes y ministros de la Corona. Es una minoría que comulga con los pre-

(7) Paul Hazard, "La crisis de la conciencia europea". Editorial Pegaso, Madrid, tercera edición, 1975.

supuestos de la Ilustración europea. Es también una generación enciclopédista en su formación, que participa de la fe en la razón. Sin embargo, hay dos características específicas de la Ilustración española: una de ellas reside en la ausencia de un pensamiento político democrático (despotismo ilustrado); la otra es la interpretación económica de nuestra decadencia. Para los ilustrados españoles el pueblo es objeto especial de la política, pero carece de preparación para ser sujeto activo; sin embargo, las causas económicas de la decadencia sólo pueden anularse mediante la libertad de trabajo, la libertad de comercio o la libertad de industria. Liberalismo económico, pero no liberalismo político. Surgirá así una contradicción en el pensamiento de los ilustrados que atormentará su conciencia cuando se produzcan los acontecimientos de 1808. Esta contradicción sólo será superada por la siguiente generación, la de los liberales de Cádiz.

La Ilustración española acometerá, pues, la reforma económica de España. Quizás ningún documento representa mejor los fines de la reforma a realizar que la "Instrucción reservada para la dirección de la Junta de Estado" de Floridablanca⁽⁸⁾. Todos los grandes temas de la Ilustración están allí claramente expuestos: el regalismo, las reformas eclesiásticas, la reorganización de los Consejos, la exaltación del trabajo útil, la educación de las clases populares, la política de obras públicas -comunicaciones, canales de riego, pantanos, repoblación forestal-, la política exterior.

?Cuáles son los medios que van a utilizar los ilustrados para la reforma económica? Dos fundamentalmente: el poder regio y la instrucción pública.

Sánchez Agesta ha dicho acertadamente que quizás no

(8) Véase, en su versión íntegra, en la colección de Biblioteca de la Cultura Española. Aguilar, Volumen XIII, págs. 114 a 261.

ha habido en nuestra historia otra generación que exaltara más al poder regio:

"Esta generación preparó en España la liquidación del antiguo régimen, hasta tal punto que cuando las Cortes de Cádiz emprendieron esta -- revisión apenas si pudieron hacer otra cosa que alancear cadáveres; esta-generación sembró el odio que iba a quebrantar la Iglesia como institución social en el siglo XIX; ésta generación liquidó de hecho la autonomía de - nuestras Universidades, adelantándose en cinco lustros a la centralización napoleónica, y transformó el espíritu de su enseñanza; esta generación -- destruyó sistemáticamente la organización gremial; en una palabra, desmon-tó en España el régimen tradicional, sin entrar a enjuiciar lo que pudo -- haber de oportuno o justo en alguna de esas medidas; pero para todas esas empresas se apoyó en la autoridad regia, a la que exaltó, como instrumen-to, hasta sus últimos límites" (9).

Esta recriminación velada no parece, sin embargo, justificada. El examen de la situación española en la segunda mitad del siglo XVIII señala que sólo un poder, el poder regio, estaba en disposición de acometer las - serias reformas que el país necesitaba. La Monarquía borbónica acomete - en este siglo la empresa de dotar a España de una Administración Central, de una institución capaz de sentar las bases de la reforma española (10). - Dos grandes poderes se enfrentan a las pretensiones regias: el poder de la Iglesia y el poder de las aristocracias locales. De estas aristocracias, y - de la suerte que tuvo esta lucha, no vamos a ocuparnos ahora, pero si de la Iglesia como institución que tuvo un papel importante, aunque negativo en la educación.

El poder de la Iglesia como institución, acrecido por la debilidad - de la Monarquía española del siglo XVII, era tal que, por ejemplo, ----

(9) Luis Sánchez Agesta, "El pensamiento político del despotismo ilustrado", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953, pág. 99.

(10) Eloy Terrón, obra cit., pág. 58.

órgano como el Tribunal del Santo Oficio llegó a entender de delitos tan ajenos a la competencia eclesiástica como el de contrabando. Ahora bien, en la dialéctica del poder no pueden caber dos poderes omnímodos. La consecuencia obligada fue el regalismo. Ciertamente, - tiene razón Sánchez Agesta cuando considera como una excusa piadosa del regalismo el argumento oficial de la época de que el Rey era el "protector de la Iglesia", lo que autorizaba la intervención regia en asuntos que, siendo temporales, la época consideraba de competencia eclesiástica. Pero no es menos cierto, como el propio autor reconoce, que "el Papa, además de la autoridad espiritual de la Iglesia católica era el enemigo temporal del Rey, y no siempre era fácil distinguir (ni en España ni en Roma) ambas condiciones"(11).

Por eso, nuestros ilustrados continuarán la tradición regalista. Con independencia de la opinión íntima que tuvieran sobre la Iglesia de su época -los ilustrados serán en su mayoría católicos sinceros-, no podían dejar de considerar a la Iglesia española como un factor importante que se oponía a las reformas preconizadas, lo que era particularmente notable en el caso de la educación que, en manos de la Iglesia, ofrecía el mediocre espectáculo que hemos -mostrado. Serán, también hay que decirlo, partidarios de la monarquía absoluta -la soberanía monárquica no será jamás discutida-, pero, sin duda, el fortalecimiento del poder real contribuía aquí al progreso. En la situación en que España se encontraba a mediados del siglo XVIII, sólo el poder regio tenía el suficiente prestigio y autoridad para acometer las tan suspiradas reformas.

4. El pensamiento educativo de los ilustrados.

La reforma económica era el objetivo de los ilustra

(11) Sánchez Agesta, op. cit., pág. 176

dos. Sin embargo, esta minoría esclarecida era consciente de la ignorancia de nuestro pueblo. Ello ha sido puesto de relieve especialmente por Aranguren al indicar que la palabra "Ilustración" expresa "una de las notas -- fundamentales de esta forma de vida: su moralismo pedagógico. Los ilustrados estaban convencidos de que el hombre solamente por ignorancia -- ignorancia de sus verdaderos intereses- es malo. La Ilustración, pues, tenía que ser vivida como una verdadera tarea pedagógico-moral" (12).

De esta suerte, mientras que la literatura política de los siglos XVI y XVII se dirige fundamentalmente a la educación del príncipe, las obras - de los ilustrados españoles se dirigen a la educación del pueblo. Hay una - fe, quizás desmesurada, en la eficacia de la instrucción pública. Así, cuando Jovellanos redacta su famosa "Memoria sobre la educación pública", -- comienza con estas palabras:

"¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social? Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía, o por lo -- menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia -- hablan en su apoyo. La fuente de la prosperidad son muchas; pero todas nacen de un mismo origen: es la instrucción pública... Con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina en un Estado"(13).

Este contenido educativo que late en todo el pensamiento de los ilustrados no es puramente teórico sino que "esta cultura tan celebrada tendrá que preocuparse ante todo de reducir la miseria y de fomentar los recursos y, por consiguiente, las técnicas. Para que su eficacia sea inmediata, como lo

(12) José Luis L. Aranguren, "Moral y Sociedad. La Moral Social española en el siglo XIX". Ed. Cuadernos para el diálogo, Madrid 1965, pág. 18.

(13) Memoria sobre la educación pública. Biblioteca de la cultura española. Aguilar. Vol. XIV. pág. 123 y ss.

desean apasionadamente los pensadores españoles, se propondrá tareas modestas y prácticas: será utilitaria en primerísimo lugar. Finalmente, para no engañar en cuanto a sus fines, deberá ser dirigida por el poder central, - que precisará su orientación y su desarrollo con vistas a la felicidad pública" (14).

La preocupación por renovar los contenidos de instrucción, incorporando los saberes útiles, se convierte en una auténtica obsesión. Aparece en la "Memoria sobre la educación pública" de Jovellanos, en la "Instrucción reservada" de Floridablanca, en el "Discurso sobre la educación popular de los artesanos" de Campomanes; en una palabra, los nuevos saberes - la economía, las ciencias exactas, físicas y naturales, el dibujo, las lenguas vivas - polarizan de modo primordial la atención de los ilustrados. En esta tarea los ilustrados no sólo no podrán contar con las Universidades, - sino que la propagación de los nuevos saberes habrán de hacerla en instancias ajenas a las mismas. En todo caso, hay un justo equilibrio, más logrado en Jovellanos, entre reforma económica, a la que tan necesaria le son los saberes útiles, y reforma pedagógica, ya que, en definitiva y última instancia, la educación aparece siempre como instrumento de reforma social, - como instrumento difusor de las luces y de prosperidad de toda la nación.

?Qué piensan nuestros ilustrados de la educación elemental o básica? Ante todo, son conscientes de su mediocridad y de su tremenda escasez. - Así, Meléndez Valdés, dirigiéndose al presidente de la Sala Primera de Alcaldes de Cortes, escribe:

"Lloremos sobre la inocente niñez, esperanza naciente del Estado, - en la infeliz educación que ahora recibe. Nula, arbitraria, incoherente, véa la Vuestra Alteza abandonada a mercenarios mal pagados, ineptos cuando - menos, si no perjudiciales. Aprendemos lo que nos daña y debemos olvidar, y poco o nada de lo mucho que conviene saber.

(14) J. Sarrailh, op. cit. pág. 173.

Nos faltan escuelas... Nos falta... un plan pensado y general. Nos falta este plan tan necesario como urgente. Nos falta un curso elemental que abrace por entero, con claridad y sencillez, la instrucción de los primeros años"(15).

Estas ideas no son privativas de Menéndez Valdés, sino comunes a todos los hombres de la Ilustración. Campomanes, en su "Discurso sobre la educación popular", pone de relieve la necesidad de una educación general a todos los hombres; Cabarrús, en sus "Cartas a Jovellanos", insiste en que la educación primaria debe ser común a todos los ciudadanos, grandes y pequeños, ricos y pobres; más aún, señala la necesidad de que esa educación sea recibida por todos en las mismas aulas; finalmente, Jovellanos, cuando redacta las "Bases para la formación de un plan general de de instrucción pública", que tanta influencia ejercerá después en los planes liberales de instrucción pública, se preguntará si convendrá que "toda la enseñanza conveniente a la generalidad de los ciudadanos... sea enteramente gratuita"(16), presunción que no aparece sólo en las Bases, sino ---- también en su "Memoria sobre la educación pública", cuando recomienda a Mallorca "no tanto un Seminario de educación, cuanto una institución pública y abierta en que se de toda la enseñanza que pertenece a ella: una institución en que sea gratuita toda la que se repute absolutamente necesaria para formar un buen ciudadano"(17).

Otras consideraciones cabe hacer respecto de las enseñanzas prácticas respecto de la cual los ilustrados son conscientes de su necesaria independencia respecto de la Universidad. Una vez más, es Jovellanos quien --

(15) Citado en la obra de J. Sarrailh, págs. 56 y 57.

(16) Jovellanos, obra cit. pág. 118

(17) Jovellanos, obra cit. pág. 128

expone lúcidamente el adecuado tratamiento en sus famosas Bases:

"Parece, por lo mismo, que conviene adjudicar a nuestra universidad toda la enseñanza de las ciencias intelectuales, y dar la que se refiere a la filosofía práctica en institutos públicos erigidos para ella... institutos separados, erigidos en las capitales o pueblos de nuestras provincias en que haya mejor proporción para ello"(18).

En estos "institutos de enseñanza práctica", como los define Jovellanos, se cursará el dibujo natural y científico, geometría, física y matemáticas, filosofía y moral, lenguas vivas, música y danza. Conviene puntualizar que en el pensamiento de Jovellanos la enseñanza profesional desligada de la Universidad, no es una educación que prepara sólo para la vida práctica, sino una auténtica enseñanza que provee al ciudadano de una "educación básica y laboral", facilitándole, además, el ejercicio práctico de una profesión; es, pues, una enseñanza de la que saldrán no sólo mecánicos, físicos, profesores o astrónomos, sino también buenos ciudadanos.

? Y la Universidad? Aquí, exceptuadas algunas Facultades concretas, la crítica de los ilustrados es común y general. Todos coinciden en poner de relieve la decadencia de las Universidades en que no sólo no tienen cabida los nuevos saberes y las ciencias útiles, sino que incluso la teología que se enseña está desvirtuada por las luchas de las distintas escuelas -suarecistas, tomistas, scotistas- y por el estéril escolasticismo; la jurisprudencia que se imparte sólo alcanza al Derecho romano o canónico, nunca al Derecho patrio; la Medicina, en fin, es enseñada lejos de todo rigor científico. Las cátedras, en manos principalmente de clérigos y regulares, se empeñan en una obstinada enseñanza de todo lo pasado, negándose a todo lo que pueda significar una mínima reforma. Unase a ello una completa anarquía en cuanto a libros de texto o métodos de enseñanza y se tendrá una idea global de la famosa decadencia de las Universidades.

(18) He aquí el origen de lo que más tarde serían las Escuelas Técnicas

Superiores separadas de la Universidad. Jovellanos, obra cit. pág. 115.

II. LA OBRA EDUCATIVA DE LA ILUSTRACION

1. El pensamiento reaccionario ante la Ilustración.

La Ilustración encontró, como es sabido, fuerte oposición. Menéndez Pelayo, en su extraordinaria "Historia de los heterodoxos españoles", nos lo recuerda con estas palabras:

"La resistencia española contra el enciclopedismo y la filosofía del siglo XVIII debe escribirse largamente, y algún día se escribirá, porque merece libro aparte, que puede ser de grande enseñanza y no menos consuelo. La revolución triunfante ha divinizado a sus ídolos y enaltecido a cuantos le prepararon fácil camino; sus nombres, los de Aranda, Florida blanca, Campomanes, Roda, Cabarrús, Quintana..., viven en la memoria y en la lengua de todos; no importa su mérito absoluto; basta que sirviesen a la revolución, cada cual en su esfera; todo lo demás del siglo XVIII ha quedado en la sombra. Los vencidos no pueden esperar perdón ni misericordia. Vae victis"(19).

Y en otro lugar afirmaría:

"No conoce el siglo XVIII español quien conozca sólo lo que en él - fue imitación y reflejo. No bastan las tropelías oficiales, ni la mala literatura, ni los ditirambos económicos para pervertir en menos de cien años a un pueblo. La vieja España vivía, y con ella la antigua ciencia española, y con ella la apologética cristiana, que daba de sí granados y delectosos frutos..."(20).

Desde que D. Marcelino estableciera esa tajante separación entre - los heterodoxos -nuestros ilustrados- y los apologistas -la reacción-, ha - constituido un lugar común considerar a aquéllos como extranjerizantes y

(19) Marcelino Menéndez Pelayo, "Historia de los heterodoxos españoles"

Ediciones de la B.A.C. Vol. II. Madrid, 1953, pág. 667.

(20) Menéndez Pelayo, obra cit. pág. 666.

anticespañoles, a éstos como los auténticos representantes de la tradición española. Aún cuando no es éste el lugar donde deba examinarse esta cuestión, sí resulta necesario detenernos brevemente en virtud de la repercusión que el pensamiento reaccionario español tuvo en los planteamientos educativos del siglo XIX.

A este respecto, debe destacarse que sólo la autoridad de Menéndez Pelayo ha hecho posible que tan extraña consideración haya persistido prácticamente hasta nuestros días. Sin embargo, el extraordinario estudio que Javier Herrero ha dedicado al tema(21) ha puesto de relieve, desde bases rigurosamente científicas, que el pensamiento reaccionario del siglo XVIII ni fue tradicional -nuestra tradición de los siglos XVI y XVII está en los antípodas de los reaccionarios del XVIII- ni fue español. No obstante, en una cosa tenía razón D. Marcelino respecto de los apologistas: "su peso ha sido decisivo en la formación del espíritu español moderno y sus repercusiones políticas han producido las grandes convulsiones de la España Contemporánea"(22). Ciertamente, el pensamiento reaccionario del siglo XVIII va a ejercer una influencia extraordinaria en la formulación de la doctrina antiliberal de nuestro siglo XIX.

?Quiénes eran, pues, los que componían esa resistencia frente al movimiento ilustrado? ?Qué pensaban de la educación? Son ~~los~~ clérigos que ante el avance irresistible de las ideas ilustradas no oponen un pensamiento original, sino que se limitan a importar -también ellos- el pensamiento reaccionario europeo, en especial el pensamiento francés. ?Por qué no acuden al pensamiento español de los siglos XVI y XVII? Sin duda porque en nuestra auténtica tradición del Siglo de Oro no existen argumentos para defender sus tesis de absolutismo extremado. Perdidos en un escolasticismo decadente, artificioso e inoperante, nuestros reaccionarios, los que Menéndez Pelayo considera representantes de nuestra tradición y de la "España verdadera", tendrán que acudir al pensamiento reaccionario europeo. No son, pues, sólo nuestros ilustrados -los que beben en fuentes europeas; es más, Jean Sarrailh y Richard Her han de mostrado que, aún inmersos en el más moderno pensamiento europeo, nuestros ilustrados intentan dar una respuesta española a los problemas españoles(23).

(21) Javier Herrero, "Los orígenes del pensamiento reaccionario español" Ed. Cuadernos para el diálogo. Madrid, 1971.

(22) J. Herrero, obra cit. pág. 14.

(23) En realidad, el combate entre reaccionarios e ilustrados no es sino una

De este modo, las obras de la reacción europea van a nutrir la indigencia de nuestro conservadurismo a ultranza. Javier Herrero ha señalado que de 1769 a 1772 se traducen en España las obras fundamentales del abate Nonnotte, en que aparecen ya los elementos ideológicos que van a constituir el mito reaccionario : Voltaire es el corifeo de las fuerzas del Mal; la nueva filosofía pretende destruir los principios de la sociedad del siglo XVIII; la tolerancia es el arma de los impíos contra el dogma de la Iglesia; los nuevos filosofos de la Enciclopedia forman una secta que se propone destruir el orden establecido; la igualdad que se predica es quimérica y atenta contra el orden querido por Dios. Se apunta así la tesis central con la que martillearán una y otra vez nuestros reaccionarios: la nueva filosofía tiene como fin destruir el orden social establecido y, para ello, se dirige fundamentalmente contra la Iglesia, pilar fundamental y base espiritual de la estructura social.

(23)...batalla más de la conflagración ideológica que comienza en Europa con el Renacimiento. El conflicto entre la sociedad medieval y la sociedad moderna, entre "el reino de Dios como arquetipo político" y la sociedad política secularizada, en definitiva, entre absolutismo integrista y liberalismo democrático, es propio de la cultura europea. En este sentido, tanto nuestros reaccionarios como nuestros ilustrados son europeos en sentido estricto, despojando a éste término de todo carácter peyorativo o laudatorio. Lo español sólo añade, como lo francés o lo anglosajón, en su caso, las peculiaridades propias de una cultura inmersa en otra de ámbito más dilatado.

En 1777 se traduce otra obra clásica del conservadurismo extremado francés, la obra "El deísmo refutado por si mismo" de Bergier. El antidoto que preconiza Bergier contra todos los males reseñados es la intolerancia y la represión de los heterodoxos. Posteriormente, se traducen las obras de Mozzi y de Bonola, con lo que los fundamentos del mito reaccionario se perfilan ya con gran nitidez: la nueva secta filosófica, consciente del poderío inexpugnable de la religión, ha llevado la división al seno mismo de la Iglesia de tal modo que unidos a los nuevos teólogos -los jansenistas- consideran posible destruir la religión revelada y transformar el orden social. Sólo falta que se traduzcan, a principios del siglo XIX, las Memorias del abate Barruel, para que se complete la conspiración contra el trono y el altar: no sólo los filósofos y los nuevos teólogos conspiran contra la religión y la monarquía absoluta, -también hay una tercera secta, la masonería, que une sus terribles esfuerzos para la consecución de los fines señalados.

No es nuestra intención analizar ahora la obra de -nuestros más tempranos reaccionarios (el Padre Zaballos, el Padre Rodríguez, etc.) No existe en sus obras ninguna originalidad, al participar totalmente del reaccionarismo francés e italiano. Lo que importa resaltar es su incidencia en la educación. Es obvio que en una sociedad estamental como la española, la Universidad transmite los valores ideológicos que corresponden a una sociedad rígidamente jerarquizada. Por ello, las Universidades serán un bastión importante de la reacción española que el movimiento ilustrado no conseguirá -dominar.

No obstante, nuestros reaccionarios serán conscientes del valor de la educación. Pero frente a la concepción dinámica y -general que preconizan los ilustrados, sólo sabrán oponer un concepto negativo y restringido de la educación. La cultura se hará sospechosa; se insistirá en la "educación cristiana" de la infancia y de la juventud; se defenderá que la instrucción elemental se entregue a ma

estros de "doctrina incorrupta"; frente a la cultura moderna se opondrá la Inquisición; se defenderá a la vieja Universidad a toda costa, frente a "peligrosas novedades." Quizás no haya mejor expresión del pensamiento anticultural de nuestros reaccionarios que estas palabras subrayadas por el mismo Campmany:

"Con esta guerra nos libraremos de la molestia y ascos de dar oídos a la fastidiosa turba de sabihondos, ideólogos, filósofos, humanistas y politécnicos, todo en una pieza, que, sin perjuicio de los que viniesen después, nos iban introduciendo escuelas centrales, normales, elementales, institutos y establecimientos de beneficencia..., y todo para formar el espíritu y el corazón a la francesa moderna" (24).

El talante de Campmany refleja bien el sentir de los reaccionarios españoles que ven en la educación un peligro para el orden social estamental. Por el contrario, la ignorancia y la incultura aparecen como la mejor garantía de incontaminación ante los errores modernos y el mejor soporte de la alianza secular del trono y el altar. En definitiva, la educación debe reservarse "a los de siempre", es decir, a la nobleza y al clero como -- sólidos pivotes de la sociedad estamental que hay que defender.

2. La Reforma educativa de Carlos III

Siendo la Universidad la única institución educativa formalmente arraigada, era lógico que las reformas se dirigieran fundamentalmente hacia ella. No obstante, ello no significa que el Poder regio no se preocupara de alentar y estimular la creación de "escuelas de primeras letras", ni que instituciones informales como las Sociedades Económicas de Amigos del País no -- propagaran a través de sus propios centros la enseñanza primaria o que, -- incluso, individuos aislados crearan a sus expensas centros de este nivel.

(24) Citado por Javier Herrero, pág. 247.

Mayor atención prestó la Corona a la enseñanza secundaria que se impartía en centros religiosos. Así, expulsados los jesuitas en 1767, se fundan los Reales Estudios de San Isidro de Madrid, que significarían un notable progreso en la historia de la enseñanza secundaria (25). Un espíritu nuevo animará a esta institución: los profesores serán elegidos por concurso fuera de las órdenes religiosas; se enseñarán bellas letras, pero también matemáticas y física, derecho natural y de gentes, griego y hebreo. En todo caso, a nuestros ilustrados no pasará desapercibida la necesidad de un plan general de estudios que abarcara los distintos niveles de enseñanza. Jovellanos esbozará dicho plan en las ya citadas Bases, de modo que existiera una enseñanza uniforme y centralizada para todo el Reino, desde las primeras letras hasta la Universidad; de otra parte, los ilustrados se volcarán en la creación de centros de enseñanza a través de las Sociedades Económicas, de las que hablaremos más adelante.

¿Cómo comenzó la reforma de las Universidades y - hasta donde se pudo llegar? Hay un primer paso con la expulsión de los jesuitas que, por su exacerbado ultramontanismo, aparecían como una recia oposición para los objetivos del Poder regio; consecuencia de ello es la prohibición de enseñar las doctrinas de Suarez, Mariana y Molina en nuestras Universidades. Hay también una rigurosa denuncia de los abusos y de la decadencia existentes, cuyo mejor exponente es la Real Cédula de 1768. Aquí se es consciente ya de que las Universidades son un obstáculo grave para las reformas, de que se enseñan "doctrinas opuestas abiertamente a las leyes reales", de la "parcialidad, espíritu de partido y escolástico, la división de escuelas, la prepotencia de unos cuerpos respecto de otros, la perversión del racionio, la futilidad de las cuestiones", llegándose a la conclusión de que "resulta indispensable dar nueva planta a nuestros estudios... remover todos los estorbos que impiden el progreso de

(25) J. Sarrailh, obra cit., pág. 205

las ciencias... establecer los buenos estudios que serán nuevos para nosotros pero son los únicos útiles y los que sólo pueden hacer prosperar a la nación"(26).

Podría decirse que las medidas anteriores van encaminadas a preparar los espíritus para las reformas que se avecinan. No obstante, un suceso ocasional va a precipitar los acontecimientos: el "incidente Ochoa"(27). El 30 de enero de 1770 el bachiller Ochoa defiende en Valladolid una tesis claramente contraria a las regalías. El doctor Torres la denuncia vivamente, siendo severamente atacado -- por la propia Universidad, obligándole a recurrir ante el Consejo de Castilla. La respuesta del Consejo es sumamente dura: reprende con gran energía a todos los doctores que se opusieron al doctor Torres, y especialmente al decano; se prohíbe formalmente enseñar doctrinas contrarias al regalismo o a la autoridad regia; se nombra un censor real para asistir en cada Universidad al examen de las enseñanzas; en fin, como estos hechos no son exclusivos de una Universidad, el Consejo considera necesaria la reforma de las Universidades. Comienza así el fin de la autonomía universitaria y el ascendente e implacable sometimiento de las Universidades a la autoridad real. Los antiguos "visitadores temporales" serán ahora permanentes, elegidos entre los consejeros de Castilla. Se instituirá para los examinados el juramento de fidelidad al soberano. En fin, se implantarán nuevos planes de estudios en los que se recogen las nuevas ideas.

Sin embargo, no se trata de un plan general de reforma de las Universidades (28). Los ilustrados son conscientes de la extraordinaria oposición de la Iglesia, cuyo poder en las Universidades es sólo comparable a la que ostentan los Colegios Mayores. Se prefiere, por tanto, una reforma gradual, escudándose en la necesidad de una vuelta a los orígenes, a la gloriosa Universidad del

(26) Parte de este texto aparece en la obra de Eloy Terrón, pág. 81 y ss.

(27) J. Sarrailh, obra cit., pág. 207 y ss.

(28) Mariano y José Luis Peset, obra cit., pág. 93 y ss.

siglo de oro. De este modo, los nuevos planes se extienden paulatinamente: 1769, Sevilla; 1771, Valladolid, Salamanca y Alcalá de Henares; 1772, Santiago; 1774, Oviedo; 1776, Granada; 1786, Valencia. Ahora bien, las resistencias son tan grandes que las nuevas ciencias apenas tienen cabida en los nuevos planes. Se mejoran, no obstante, los textos de estudio, se procura que se reciba una formación global y enciclopédica, se introduce el estudio del derecho natural, se suprimen las diversas escuelas en teología, se moderniza el estudio de la medicina. De otra parte, se potencia la figura del rector que aparece ahora como representante del poder central. Lo cierto es que cuando en 1786 se aprueba el plan de estudios para la Universidad de Valencia, la autonomía de las Universidades está gravemente herida. Puede decirse que, en cierto modo, los objetivos de los ilustrados se han cumplido: se ha mejorado la enseñanza, se ha establecido la uniformidad para todas las Universidades y se ha realizado la centralización.

Junto a la reforma de las Universidades, la reforma de los Colegios Mayores. Aún cuando ya se haya hecho alguna referencia a esta institución universitaria, veamos como considera la situación un contemporáneo de la misma:

"Aunque sus estatutos no excluían a los plebeyos, las condiciones exigidas a los candidatos al puesto de colegial, unidas al espíritu de cuerpo que animaban a los electores, hacían que de hecho sus plazas estuvieran limitadas a la nobleza... De esta manera, en el transcurso de los años los seis principales colegios mayores podían gobernar la influencia de las principales familias españolas en todo el reino. Además, era cuestión de honor para los colegiales no abandonar nunca los intereses del colegio... No había ningún puesto preeminente en la Iglesia o en la Magistratura que no estuviera ocupado por un colegial... Los colegiales ordenados que se distinguían por sus talentos se reservaban para las oposiciones, y a los que no eran capaces de presentarse ventajosamente en estos certámenes se les procuraba, en favor de la Corte, una prebenda en las Catedrales más ricas. Los más torpes e ignorantes eran nombrados inquisidores, que, como hacían sus juicios en las secretas, no podían avergonzar al colegio con sus torpezas. Como la -

medicina no estaba honorablemente considerada, no había colegiales de esta profesión. Los colegiales seculares de los principales colegios mayores estudiaban leyes para entrar en la Magistratura. Aún en la presente situación de decadencia de los colegios, el de Sevilla repudiaría a cualquiera de sus miembros que actuara como simple abogado"(29).

Era necesaria tan larga cita de uno de nuestros más agudos intelectuales del siglo para comprender la realidad vivida por Blanco White. Es innecesario añadir que los Colegios Mayores constituían no sólo un grupo de presión exorbitante, sino también un grupo poderoso reacio a todo intento de cambio o de reforma. Calificados por Sarrailh como "Estado dentro del Estado, Universidad dentro de la Universidad"(30), lo que en el ánimo de los generosos fundadores estaba destinado a residencia de estudiantes nobles de escasa fortuna, se convirtió en hospedaje de alumnos ricos que permanecían en los colegios aún después de terminados los estudios, constituyendo un grupo privilegiado para la posesión de los más altos empleos en detrimento de los demás estudiantes. Hasta Menéndez Pelayo, tan hostil a la obra reformista de los ilustrados, tendrá duras palabras para esta perniciosa institución:

"Nervio de las universidades y de su autonomía habían sido los colegios mayores; pero la imparcialidad obliga a confesar que, decaídos lastimosamente de su esplendor primitivo, ya no servían más que para escándalo, desorden y tiranía, y solicitaban imperiosamente una reforma"(31).

Aún cuando la actitud de los Colegios Mayores ante los planes de reforma de las Universidades fue de estricto silencio, ello no impidió que en 1771 dos reales cédulas acometieran de improviso su reforma, so pretexto de remediar su decadencia. Se puede decir que de 1771 a 1777 la reforma se consuma, si bien hay que esperar -----

(29) José Blanco White, "Cartas de España", Alianza Editorial. Madrid, 1972, pág. 104 y ss.

(30) J. Sarrailh, op. cit., pág. 209 y ss.

(31) Menéndez Pelayo, obra, citad., pág. 528 y ss.

a 1789, año en que se decreta su extinción, para poder afirmar que los colegiales dejan de ser un grupo importante en la defensa de la sociedad tradicional y de los intereses privativos de la alta nobleza y del alto clero. Durante ese tiempo las limitaciones impuestas a los Colegios Mayores son importantes: se dispone que los candidatos a becarios sean seleccionados por el Real Consejo; se somete a los colegiales al régimen común de la Universidad; se establece la visita anual a los colegios de un inspector regio; se impone la obligación de residencia y, lo que es más importante, se abren los cargos de la Administración a los "manteistas", estudiantes de lo que hoy denominaríamos clase media y decididos partidarios de la Ilustración, del cambio cultural y de la transformación del país.

3. La "educación informal"

A pesar de los cambios introducidos, tanto el poder regio como los ilustrados son conscientes de que la reforma es incompleta. Así, para subsanar los defectos, invencibles todavía, de las Universidades, nacen las Academias, instituciones nuevas que habrán de dar los nuevos profesionales que el país necesita: ingenieros, matemáticos, físicos, marinos, etc.

También, y dentro de la "educación informal", la obra de las Sociedades Económicas de Amigos del País. Su importancia es tal que Sarrailh les ha dedicado dos extensos capítulos de su obra (32). Un dato es significativo: la Sociedad Vacongada de Amigos del País se fundó por iniciativa del Conde de Peñaflorida, mientras que las Sociedades Económicas que se expanden por todo el territorio diez años después, deben su creación al poder central.

(32) J. Sarrailh, obra cit., segunda parte, capítulos IV y V.

El hombre extraordinario que estimuló su establecimiento fue el infatigable Campomanes.

Las Sociedades Económicas tendrán como modelo a la Sociedad Vascongada. Se compone esta Sociedad de varias Secciones: una, dedicada a la agricultura, se preocupa por la introducción de nuevos instrumentos de labranza, abonos, repoblación de arboles, etc.; otra, a la industria y al comercio; aquélla a la arquitectura y construcción racional de viviendas; ésta a la "economía animal", es decir, al estudio de las epidemias de ganado que tanto afligieron a Azcoitia. Junto a esta preocupación práctica por los temas económicos, existe también un notable interés por la educación pública. En 1776 se inaugura en Vergara una escuela provisional que precede, por poco tiempo, al Real Seminario Patriótico Vascongado, fruto de los afanes del Conde de Peñaflorida. Este colegio será denominado más tarde como "la primera escuela laica de España"(33), naturalmente en sentido peyorativo. Sin embargo, lo único que le diferencia de otros establecimientos es que la enseñanza religiosa ocupa un menor lugar respecto a la atención a los nuevos saberes.

Las Sociedades Económicas seguirán el modelo de las Vascongadas, pero todas tendrán unos estatutos regios uniformes. Su extraordinaria preocupación por la educación les llevará a la creación de escuelas primarias. Atenderán también ^{a/} un concepto nuevo en el siglo XVIII, la beneficencia, sólo que ésta no se traduce en las clásicas obras de caridad o en limosnas, sino en la apertura de escuelas profesionales que proporcionen un oficio a sus alumnos. Serán centro de públicos debates donde se discutirán todos los problemas de la época(34). Recibirán libros del exterior, invitarán a personalidades extranjeras del mundo científico, realizarán experimentos agrícolas, -

(33) Menéndez Pelayo, obra cit., pág. 586.

(34) Puede decirse que buena parte de los liberales de Cádiz aprenderán aquí lo que luego será discurso parlamentario.

fomentarán la investigación industrial; en fin, no habrá innovación alguna que las sociedades no estudien ni esfuerzo que no realicen - para el logro de tan nobles objetivos. Resta decir que para el sector conservador de la época serán consideradas como instituciones sospechosas de heterodoxia, como no podía dejar de ocurrir para - aquéllos que suelen tener su mirada en el pasado y sus intereses - en el cotidiano presente.

Por último, junto a la iniciativa regia, la iniciativa individual. Quizás no haya mejor ejemplo de este noble afán personal que las luchas de Jovellanos por crear un Instituto para el fomento de la mineralogía y de la náutica. Varios años duran sus desvelos: en 1789 solicita la autorización real y en 1798 se inaugura - solemnemente el Real Instituto de Gijón. No deja de ser significativo que incorpore al Real Instituto la escuela gratuita fundada por - encargo del abad de Santa Doradía, estableciendo así la necesaria relación entre la enseñanza primaria y la enseñanza profesional. - Otra novedad es que el Real Instituto, subvencionado por el rey y ayudado por personas desinteresadas, abre gratuitamente sus puer- tas a ricos y a pobres, sin otra distinción que la que se deriva del talento y la aplicación de cada alumno. El plan de estudios se esta- blece en base a tres ramas fundamentales -matemáticas y dibujo, naú- tica, mineralogía- y dos disciplinas accesorias -francés e inglés-; las humanidades se incorporan después (35). El Real Instituto se - convertirá en un laboratorio pedagógico de donde Jovellanos extrae- rá su posterior pensamiento educativo, pero será también fuente inagotable de preocupaciones para lograr su supervivencia año tras año.

4. El espectro de la Revolución Francesa.

Carlos III muere en 1788. Pocos meses más tarde, la

(35) Véase una exposición muy detallada en la obra de Sarrailh, pág. 221 y ss.

aparición de la Revolución en el país vecino va frenar bruscamente el proceso de la reforma carlotercista. Es cierto que los primeros pasos de la revolución son contemplados por los ilustrados con esperanza, incluso como una prolongación de despotismo ilustrado -en especial los planes reformistas de Turgot-, pero pronto la violencia revolucionaria asustará a la minoría ilustrada, del mismo modo que la Constitución civil del clero estremecerá a los católicos españoles.

Comienzan, de este modo, las primeras medidas de carácter preventivo frente a las ideas francesas: control riguroso de la correspondencia, prohibición de libros políticos, prohibición de realizar estudios en Francia... Los sucesos de 1791 determinan la famosa decisión de Floridablanca de establecer un cordón sanitario a lo largo de la frontera francesa. Son malos momentos para los ilustrados. Cavarrús cae bajo el poder de la Inquisición, Jovellanos es desterrado, Campomanes es destituido, el mismo Floridablanca es sustituido.

Es el gran momento de la reacción. Los representantes ideológicos del Antiguo Régimen pueden ahora afirmar triunfalmente que sus predicciones se han cumplido, que las nuevas ideas conducen a la revolución, o lo que es lo mismo, a la anarquía y a la impiedad. Forner, Vila y Camps, Peñalosa, Villanueva, etc., invocan, unos las viejas teorías de Bossuet sobre el derecho divino de los reyes,^o otros los conocidos argumentos de la conspiración del Mal contra el Bien. El impacto de la Revolución Francesa -- es tal que hasta los mismos ilustrados sienten quebrantarse la fe ^{su/} en propio pensamiento. Es el caso de Olavide con la publicación de "El evangelio en triunfo" que, como obra de un converso, viene a reforzar la posición de la reacción (36). Incluso un pensamiento tan

(36) De todas formas, Olavide sigue siendo un ilustrado y, por tanto, mantiene en su obra la fe en la educación como clave de la reforma. Véase, para más amplitud, la obra citada de J. Herrero, Capítulos V y VI de la Primera Parte.

sólido como el de Jovellanos incorporará conceptos e ideologías propios del reaccionarismo francés y español, si bien los acontecimientos de la invasión napoleónica le harán recobrar su claro sentimiento nacional y predemocrático.

Hay una obra que se publica en este período, "Causas de la Revolución de Francia en el año 1789 y medios de que se han valido para efectuarla los enemigos de la religión y del Estado", cuyo autor, Hervás y Panduro, va a ejercer una extraordinaria influencia en la consolidación del pensamiento político del absolutismo fernandino. París es ahora la "nueva Babilonia", del mismo modo que lo será más tarde Cádiz. La revolución es el castigo divino para quienes se han alzado contra la religión y contra la autoridad del monarca. El Mal es la libertad, definida como el libre ejercicio de las pasiones animales, cuyo único freno es la religión. Finalmente, no cabe la tolerancia ante esta conspiración del Mal; es necesario el exterminio. De todo ello interesa destacar, de un lado, el formidable integrismo que anima a la tradición reaccionaria que, al unir la religión a la práctica política, exacerbará la pasión y la lucha políticas del siglo XIX; de otro, la situación de la educación que, vinculada al pensamiento ilustrado y, más tarde, al liberal, va a ser campo de lucha ideológica entre absolutistas y liberales primero, entre moderados y progresistas después, y, finalmente, entre liberales y conservadores en los últimos años del siglo XIX.

No obstante, el interés por las nuevas ideas políticas no desaparece, lo que explica la polarización de la nueva generación hacia el liberalismo político. Tras el paréntesis que supone el regicidio de 1793 y la guerra con Francia, la propagación de las nuevas ideas continuará aceleradamente, amparada ahora en las buenas relaciones españolas con el Directorio francés.

A partir del tratado de Basilea hay un período de distensión política. Vuelven los ilustrados al Poder. Es ministro de Gracia y Justicia, Jovellanos. Jovellanos se mostrará incansable en sus deseos reformistas, preocupado ahora, como buena parte de la Ilustración española, en atajar la revolución a través de las necesarias reformas. Por lo que respecta a la educación, pondrá todo su empeño en la reforma de la enseñanza superior como instrumento esencial para la reforma de la Iglesia y del Estado. Los objetivos serán los mismos que ya hemos señalado: modernización de los estudios, centralización, uniformidad. No le dará tiempo. La vuelta de Godoy supone su caída. Le sucede al frente del Ministerio un hombre que, paradójicamente, va unido al primer intento de reforma universitaria a través de un plan general para todos los centros: el plan Caballero de 1807.

Caballero, muy apoyado en el sector más conservador de la Iglesia, se esforzará por mantener el orden vigente. Obra suya muy personal es el Plan de 1807, primer plan obligatorio para todas las Universidades que consigue, siguiendo el modelo de Salamanca, una enseñanza uniforme, centralizada y con menor autonomía (37). Los poderes del censor regio aumentan, si bien ahora su pone un control ideológico desde posiciones ultramontanas; se suprimen once Universidades, se introducen tímidamente las matemáticas, la física, la química y la historia natural en los programas de la Facultad de Artes. En todo caso, el plan apenas tuvo vigencia. Los acontecimientos de 1808 no permitieron su aplicación: un nuevo régimen político se vislumbraba y una nueva sociedad se gestaba en plena guerra de la independencia. La educación, una vez más, será una de las piezas fundamentales del nuevo juego político.

(37) Mariano y José Luis Peset, obra cita., pág. 123 y ss.

SEGUNDA PARTE: La construcción del sistema educativo liberal.

III. LIBERALISMO DEMOCRATICO Y EDUCACION

1. Hacia una nueva sociedad.

El año 1808 marca el comienzo de una nueva época. Durante mucho tiempo la Guerra de la Independencia ha sido objeto de un tratamiento tópico e intrascendente. Sin embargo, la historiografía actual ha puesto de relieve el carácter revolucionario que impregna la insurrección popular. En efecto, no se ha destacado lo bastante que el levantamiento de nuestros pueblos y ciudades se realizó contra un rey que, de acuerdo con el principio monárquico vigente, tenía todos los atributos de la legalidad vigente. La consideración patrimonial de la Monarquía permitía "de iure" la complicada serie de cesiones formales que conducirían a un cambio de dinastía; no obstante, la respuesta del pueblo fue un amplio y total levantamiento(1). Por eso ha podido decirse que mientras en Europa las guerras contra Napoleón eran guerras realizadas por ejércitos regulares dirigidas por sus reyes, en España la guerra fue, fundamentalmente, popular; fue, en sentido estricto, la guerra de la nación española contra el invasor(2).

Obsérvese, por otra parte, cómo las Juntas que nacen y proliferan en todo el país se declaran soberanas, y como tales actúan en los primeros momentos impugnando con todo rigor la soberanía no sólo del nuevo rey francés sino, incluso, la de las autoridades

(1) Recuérdese cómo definiera a la Nación la Constitución de 1812:-

"La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona" (art. 2).

(2) Luis Díez del Corral, "El Liberalismo doctrinario", Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1956, segunda edición, pág. 425.

viejo régimen, todavía indecisas ante el examen de los documentos elaborados por los poderes surgidos de la sublevación social. Un testigo privilegiado resume con estas palabras:

"Acompañó al sentimiento unánime, no menos importante de mejora y progreso, no sólo se requería ser español y necesario mayor saber que el que cabía en un sistema de persecución e intolerancia. Sin embargo, apenas hubo proclama, en adelante, en que lamentándose de las miserias, no se diese indicio de querer preparar lo futuro o la convocación de nuevos fueros, o el desagravio de pasados."

Es, precisamente, este carácter de la independencia el que marca el modo que pronto sería patente que si nada hubiese ocurrido, no sería esta guerra surge el sentimiento nacional. La quiebra absoluta de las antiguas

No obstante, en nuestra guerra sólo momentaneamente podían coincidir con las viejas ideas de Dios, por

significativo, por otra parte, que título a su obra: "Historia del levantamiento de España". Nosotros hemos utilizado a los amigos de la Historia. Ede. Ferni,

ción. Más aún, señala que los en profundas reordenación, lo indi-

al extranjero que éste no - mero. Para - a el otro era sujeta por si - y religiosa. fiesto de las - regido anterior puesto, anuncian - olecimiento de

de nuestra guerra del siglo, de lo régimen, como sería porque en consecuen

cias políticas los que con términos que

el siguiente - y revolución de el Círculo de - l. I pág. 217.

se identificaban mutuamente; de otro, los que alentaban una nueva idea política, el principio de la soberanía nacional (4). Existe, es cierto, - una tercera tendencia, la de buena parte de los ilustrados españoles - para quienes la nueva dinastía napoleónica entraña la posibilidad de continuar las reformas iniciadas en la centuria anterior. Son los afrancesados. Colaborarán, como sabemos, con el invasor. Consecuentemente, serán desplazados por los liberales, aún cuando varios de ellos inter-vengan posteriormente en el gobierno de la "década ominosa" como profesionales del buen hacer; son, posiblemente, el primer modelo histórico de "tecnócratas" que, si bien poseen la virtud de la eficiencia administrativa, carecen de todo espíritu democrático.

?Cuáles eran, entonces, las nuevas ideas? Se ha dicho que - nuestros liberales son los herederos de la Ilustración. Ciertamente, varios de los principios básicos de la mítica Constitución de Cádiz - recuerdan las ideas del siglo XVIII español: la centralización; el fo-mento de la agricultura, la industria y el comercio; la afirmación de la propiedad libre e individual; la reorganización de la administración local; en fin, el viejo sueño de un plan de instrucción pública. Pero existen también otros principios que suponen un salto cualitativo: el - dogma de la soberanía nacional; el principio de la división de poderes; la reorganización del ejército; la pasión de la igualdad.

Hay ciertas obsesiones que los liberales comparten con los - ilustrados, tales como el tema de la decadencia española o el de la - educación pública. Pero se observa también importantes diferencias - en su tratamiento. Así, el liberalismo español, preocupado por las -

(4) No deja de ser relevante que cuando Galdós comience a redactar la segunda serie de sus "Episodios Nacionales", dedicada al naci-miento de la pugna entre absolutistas y liberales, su primer episodio relate el final de la guerra y la existencia ya de dos concepcio-nes antagónicas momentaneamente unidas frente al invasor.

causas de la decadencia, conecta con los ilustrados en la necesidad de remover todos los obstáculos al libre comercio, pero el origen de tales problemas no es ahora fundamentalmente económico, sino político. Desde luego ha sido el mal gobierno el culpable de tantos desaciertos, pero no tanto por culpa de los hombres como del régimen en que éstos gobernaban. La decadencia tiene, pues, una causa política - y, por ello, la reforma para superarla será necesariamente una reforma política(5).

De este modo, cuando en la progresista ciudad de Cádiz se reunan las Cortes, el predominio liberal asignará a la Constitución dos objetivos fundamentales: la formación de un nuevo régimen político y la configuración de una nueva sociedad.

?Cuál es ese nuevo régimen que ahora se busca? El régimen político protagonizado por el liberalismo democrático supone el tránsito de la condición de vasallos a la de ciudadanos. Supone, frente a la arbitrariedad del poder regio, el imperio de la Ley. De los gobernados, sujetos ahora de una serie de derechos naturales, inalienables e imprescriptibles, anteriores al Estado y garantizados por éste, emanará la voluntad general cuyo resultado es la Ley. La Ley se configura, pues, como una norma racional, general, impersonal, fruto de la voluntad de todos los ciudadanos. En este sentido, los liberales aparecen también como herederos del racionalismo de la Ilustración. Finalmente, supone la instauración del gobierno representativo, es decir, la existencia de una asamblea elegida por los ciudadanos - que no sólo hace las leyes, sino que también vota los impuestos y, en general, se asocia a los actos de gobierno más importantes.

(5) Luis Sánchez Agesta, "Historia del Constitucionalismo español". Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955, pág. 27.

Al mismo tiempo que las Cortes instituyen un nuevo régimen político, dan a luz a una nueva sociedad basada en los principios de libertad, igualdad y propiedad(6). La vieja sociedad estamental va a ceder su lugar, no sin terribles luchas, a la nueva sociedad de clases. Esta nueva sociedad se basará fundamentalmente en una concepción antropológica que sitúa a la felicidad como finalidad del hombre.

La palabra felicidad es una palabra clave en el vocabulario de los liberales, como lo había sido en el de los ilustrados (7). Los liberales creen que la felicidad, a la que el hombre tiende necesariamente, es posible porque está inserta en "el orden de la naturaleza". Pero la voz se carga aquí de un contenido material: felicidad equivale a riqueza, a bienestar material. Lógicamente, la sociedad debe -- permitir la felicidad de todos, el bienestar general. Para conseguirlo todos los hombres aspirarán a la propiedad, aplicando para ello su trabajo, su tiempo y su capacidad. Fin de la sociedad será "remover los obstáculos" que lo impidan, dejando obrar libremente a las reglas naturales del mercado. La libertad asegurará la capacidad de los hombres para intercambiar sus bienes y la igualdad garantizará que todos tengan las mismas posibilidades para incrementar su patrimonio. La propiedad será, pues, libre -lejos de las antiguas trabas que impiden la transacción de los bienes- e individual -ninguna persona colectiva podrá justificar derecho alguno a poseer-.

Obviamente, la dinámica liberal determina una estratificación en clases, definidas en función de la riqueza poseída. Mientras que en la sociedad estamental la posición social es fija y adquirida, en la

(6) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", Ed. Alianza-Alfaguara, Madrid, 1974, segunda edición, págs. 33 y ss.

(7) María Cruz Seoane, "El primer lenguaje constitucional español", Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1968, pág. 29 y ss.

sociedad de clases existirá una movilidad que hará subir o descender a los individuos en función de su riqueza.

El corolario final será, andando el tiempo, la "soberanía de la riqueza", la identificación de los propietarios con los más capaces, esto es, el sufragio censitario. La verdad es que debajo de esta magnífica construcción doctrinal del liberalismo político, positiva por lo que supone dialécticamente respecto del antiguo régimen, subyace el interés de una nueva clase, la burguesía, a quien beneficia de modo directo, aunque no exclusivo, la nueva organización de la sociedad.

2. El pensamiento liberal ante la educación: el título IX de la Constitución de 1812.

El liberalismo español hunde sus raíces en dos grandes fuentes: la herencia de la Ilustración y el legado doctrinal de la Gran Revolución de 1789. Como sucesores de nuestros ilustrados comparten con ellos la fe en la instrucción pública como instrumento principal de renovación y de reforma; como hijos de los grandes principios revolucionarios creen en la democracia y en la necesidad de una educación para la libertad (8). Nuestros liberales, en estos años, superarán felizmente la contradicción de los ilustrados españoles y tratarán de implantar el liberalismo económico y el liberalismo político al mismo tiempo.

Como hombres modernos, es decir, como hombres de su tiempo histórico, los liberales españoles participan de esa fe en el progreso

(8) Nos referimos, naturalmente, al liberalismo democrático de los primeros años. Posteriormente, como veremos, el triunfo del moderanismo liberal supondrá un retroceso en los principios básicos del liberalismo político primigenio.

que heredan como patrimonio del siglo XVIII. El progreso de la Humanidad aparece ligado ahora al progreso de la instrucción. La igualdad a la que se aspira es la igualdad ante las luces. La desigualdad cultural atenta contra la libertad, pues no es libre el que por ignorancia -coloca su destino en manos de otro. La libertad es hija de la igualdad, y la igualdad sólo es posible por la educación. Por otra parte, sólo un ciudadano libre y responsable -instruido- puede constituir el basamento de la naciente democracia. La instrucción es concebida, por tanto, no sólo como instrumento de reforma social o de prosperidad de la nación, sino también como elemento esencial de una pedagogía de la democracia. Quizás nadie como Condorcet, que tanta influencia ejerciera en nuestros liberales, haya expresado mejor este afán del ideario liberal cuando, al escribir su primera "Memoria sobre la naturaleza y objeto de la instrucción pública", señala:

"Cuando la ley ha hecho a todos los hombre iguales, la única distinción que los separa es la que nace de su educación... El hijo del rico no será de la misma clase que el hijo del pobre si no los acerca a alguna instrucción... Existirá, pues, una distinción real que no estará al alcance del poder de las leyes el destruir, y que, estableciendo una separación verdadera entre los que tienen las luces y los que son privados de ellas, la convertirá en un instrumento de poder para los unos y no en un medio de felicidad para todos"(9).

Conscientes de la importancia de la educación, los liberales españoles dedicarán el Título IX de la Constitución gaditana a la instrucción pública (10). Es un título breve que consta de seis artículos,

(9) Condorcet, "Escritos pedagógicos", Ed. Calpe, Madrid 1922, pág. 17.

(10) Existen diversas colecciones de los textos constitucionales. Nosotros hemos utilizado la obra de Jorge de Esteban, "Constituciones españolas y extranjeras", dos volúmenes, Ed. Taurus. Madrid, 1977, en la que se recoge todas las Constituciones que han regido en España, -desde la de 1812 hasta la Ley 1/1977, de cuatro de enero, para la Reforma Política. Véanse las páginas 122 y 123..

pero aún cuando la urgencia de la reforma política impidiera darle un mayor tratamiento, incorpora principios fundamentales de extraordinaria influencia posterior.

Los artículos 366 y 367 se limitan a respetar la estructura educativa existente, ya que sólo se recogen la enseñanza primaria y la de las Universidades, sin que se haga una referencia a la segunda enseñanza que, como sabemos, no existía de modo independiente. No obstante, se establece la obligatoriedad de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la Monarquía "en las que se enseña a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles". Existe ya, claramente, un mandato constitucional que implica, consecuentemente, la universalidad de la instrucción primaria y su extensión a toda la población sin excepciones, mandato que se justifica si recordamos el exiguo número de escuelas municipales existentes (11).

El artículo 368 es importante porque destaca uno de los grandes objetivos del liberalismo español en materia educativa: la uniformidad de las enseñanzas. Expresamente se señala que "el plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino...".

Junto a la necesidad de un plan general de enseñanza, algo que los ilustrados no habían podido conseguir y que constituía para nuestro país una auténtica novedad, se establece la necesidad de un órgano de inspección de la enseñanza pública. Se trata de la famosa Dirección General de Estudios, de la que habremos de ocuparnos.

(11) Tal es, por otra parte, la interpretación que los contemporáneos dieron a este precepto. Así, el dictamen de la Comisión al Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública de 7 de marzo de 1814, del que nos ocuparemos más adelante, al justificar el carácter universal que deberá reunir la primera enseñanza, alude, entre otras razones, al artículo 366 de la Constitución.

El artículo 370 es también una buena muestra de la importancia que los liberales concederán a la educación: la competencia para entender de "cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública" corresponderá a las Cortes. La máxima competencia no la tendrá, pues, el Gobierno, sino que recaerá exclusivamente en la --- asamblea legislativa que representa a la Nación.

Finalmente, el artículo 371 establece la libertad de expresión: "Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes". Que la libertad de expresión aparezca proclamada dentro de un título dedicado a la instrucción pública, ha parecido desconcertante para alguno de nuestros estudiosos, sin duda porque no se ha sabido ver la íntima conexión que para el pensamiento liberal existe entre la educación y la libre expresión(12). Sin embargo, que la libertad de expresión se empareje con la instrucción pública es, para nuestros liberales, una premisa necesaria de esa "pedagogía de la democracia" que subyace en todo el ideal liberal. Basado el liberalismo en una concepción antropológica optimista, heredada de la Ilustración, necesitará de la libertad de imprenta para propagar las luces. Nuestros liberales tendrán fe en que la razón, debidamente ilustrada, puede conocer "la verdad" y triunfar del error. De este modo, la libertad de imprenta se convierte en un medio de ilustración, de educación, que difundirá "el espíritu público y formará la opinión pública" (13) No cabe duda de que para los liberales la instrucción pública no se reduce sólo a un plan de enseñanza mejor o peor realizado, sino que comporta un entramado público donde nada que atañe a la libertad le -

(12) Luis Sánchez Agesta, obra citada, págs. 102 y 103.

(13) María Cruz Seoane, obra citada, págs. 141 y 142.

es ajeno. Así se señala, por otra parte, en el Discurso preliminar de la Constitución al referirse a este punto:

"Como nada contribuye más directamente a la ilustración y - adelantamiento general de las naciones y a la conservación de su independencia que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos - que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un estado, la libertad de imprenta, verdadero vehículo de las luces, debe formar parte de la ley fundamental de la Monarquía, si los españoles desean sinceramente ser libres y dichosos".

3. El "Informe" Quintana y el Dictamen de la Comisión parlamentaria de 1814.

Formulgada la Constitución, será preocupación constante de los diputados liberales la elaboración de una ley genral de instrucción pública que desarrolle y amplie los principios constitucionales ya expuestos. A tal fin, la Secretaría de despacho de la Gobernación remite en marzo de 1813 una circular a las Universidades para que informen sobre - los problemas . . . existentes, al mismo tiempo que constituye una Junta de Instrucción Pública y le encarga un informe sobre la reforma general de la educación nacional.

Si bien las Universidades no respondieron adecuadamente, la Junta de Instrucción Pública cumplió su cometido. Parece que su redacción la realizó fundamentalmente el poeta Manuel José Quintana, hombre ilustrado y profundamente liberal. El "Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de instrucción pública" (14), posteriormente convertido en norma legal en 1821 con algu

(14) Quintana, "Obras completas", Biblioteca de Autores Españoles. Vol. XIX, págs. 175 a 191.

nas modificaciones, aparece de este modo como el primer documento importante en que se plasman los principios más puros del liberalismo español en materia educativa.

El "Informe" es una exposición de principios básicos. Se parte, como era lógico, de la educación no sólo como instrumento de reforma social, sino también como medio idóneo e indiscutible para la evolución y el progreso de la sociedad. Todo el "Informe" está, pues, presidido por esta fe en la educación que Quintana expone en estos -- términos:

"Al entrar en la vida ignoramos todo lo que podemos o - debemos ser en adelante. La instrucción nos lo enseña; la instrucción desenvuelve nuestras facultades y talentos, y les engrandece y fortifica con todos los medios acumulados por la sucesión de los siglos en la -- generación y en la sociedad de que hacemos parte. Ella, enseñándonos cuáles son nuestros derechos, nos manifiesta las obligaciones que debemos cumplir: su objeto es que vivamos felices para nosotros, útiles a los demás; y señalando de este modo el puesto que debemos ocupar en la sociedad, ella hace que las fuerzas particulares concurren con su - acción a aumentar la fuerza común, en vez de servir a debilitarla con su divergencia o con su oposición" (15).

?Qué características debe reunir, entonces, la educación en la nueva sociedad que preconizan los liberales? En primer lugar, la instrucción "debe ser tan igual y tan completa como las circunstancias lo permitan". ?Qué quiere decir Quintana con esta afirmación? Inmediatamente el "Informe" puntualiza que "es preciso dar a todos los ciudadanos aquellos conocimientos que se pueden extender a todos... (por lo -- que) es necesario establecer y generalizar su enseñanza". Sin duda, --- prima aquí el principio liberal de la igualdad que exige, ante todo, igualdad de los ciudadanos ante las luces.

(15) Quintana, obra citada, pág. 176. Veánse en especial las páginas 176 a 178 en que se sientan las bases generales de la enseñanza, que resumimos a continuación.

En segundo lugar, la instrucción "debe ser universal, esto es, extenderse a todos los ciudadanos". Logicamente, esta característica no es más que la consecuencia obligada del imperativo de la igualdad.

En tercer lugar, debe ser uniforme: "Que el plan de la enseñanza pública debe ser uniforme en todos los estudios, la razón lo dicta, la utilidad lo aconseja y la Constitución, de acuerdo con ambas, indispensablemente lo proscribe". Se trata, en realidad, de la uniformidad de los libros de texto y de los métodos de enseñanza. Con ello se pretendía, -- probablemente, asegurar no sólo que todos los ciudadanos reciban una -- enseñanza, sino también una instrucción igual, o lo que en términos --- actuales llamaríamos la misma calidad de educación.

En cuarto lugar, debe ser publica, es decir, "que no se dé a puertas cerradas ni se limite sólo a los alumnos que se alistan para instruirse y ganar curso". Abierta la escuela a todos, debe ser consecuentemente gratuita: "otra calidad que nos ha parecido convenir a la enseñanza pública es que sea gratuita". Especialmente debe serlo la primera -- enseñanza, porque en las escuelas de primeras letras "es donde se proporcionan al hombre aquellos conocimientos que, siendo necesarios a todos, deben ser comunes a todos; y por consiguiente, hay una obligación en el Estado de no negarlos a ninguno..."

Finalmente, debe ser libre: "es preciso que tenga cada uno el arbitrio de buscarlos en donde, como y con quién le sea más fácil y agradable su adquisición". Es, pues, la consagración de la libertad de elección de Centro docente, libertad que no sólo se justifica por sí misma sino que es incluso conveniente, porque no siendo posible que el Estado llegue a toda la nación, los establecimientos privados tendrán también una importante misión que realizar.

De lo expuesto se deduce que el "Informe" Quintana es, sin duda, la mejor formulación del ideario liberal por lo que respecta a la educación, si bien no se puede menos de resaltar el carácter -- utópico de este programa, elaborado en medio de una guerra devastadora y con una Hacienda al borde de la bancarrota. Pero, por otra -- parte, debe hacerse en descargo del pensamiento liberal dos consideraciones: una, que todo proyecto auténtico de transformación social lleva anejo un horizonte de utopía; otra, que para hacer efectivo los principios de libertad y de igualdad, principios irrenunciables del liberalismo democrático en sus orígenes, era necesario que la educación fuera pública, universal y gratuita, pues sólo entonces se haría efectiva esa pedagogía para la democracia sin la cual la nueva esperanza política -- no podría producir sus frutos. Lo cierto es que, al igual que la revolución liberal sólo se produjo muy lentamente (16), la parcial implantación del programa educativo de los liberales es un ejemplo más de lo que sucede cuando la ideología precede a la estructura social y económica de un país.

(16) Resulta suficientemente conocido que hasta 1868 no se proclama el sufragio universal, piedra de toque del liberalismo democrático.

Se ha dicho que el "Informe" está fuertemente influenciado por los liberales franceses, en especial por el famoso "Rapport" que Condorcet presentara a la Asamblea legislativa en 1792, e incluso que no era sino una traducción de las ideas importantes del mismo (17). En este sentido, no cabe duda de que un examen comparativo de ambos - informes reflejan básicamente el mismo programa educativo: en ambos la instrucción es considerada como un deber del Poder público, en ambos recibe los adjetivos de pública, universal y gratuita, y en sendos casos se percibe una buena carga de utopía(18). Alvarez de Morales ha puesto de relieve, a este respecto, un hecho cierto y poco sopesado, - cual es el de la gran relación existente entre Jovellanos y Quintana, así como la existencia en el "Informe" de muchas de las ideas de las "Bases" de nuestro más famoso ilustrado (19). No obstante, debe advertirse que posiblemente también las "Bases" tengan una notable influencia de Condorcet, pues nos consta que Jovellanos en 1796 conocía ya las obras de éste(20).

En todo caso, que el "Informe", en cuanto documento básico del que hay que partir, sufriera hondas influencias del pensamiento - francés, es un hecho que podríamos llamar históricamente inevitable

(17) J. Sarrailh, obra citada, pág. 229

(18) Recuérdese la crítica de Talleyrand sobre la gratuidad absoluta de todos los grados: sólo la educación primaria debe ser obligación - del Estado, pero no la secundaria ni la superior.

(19) Antonio Alvarez de Morales, "Génesis de la Universidad Española Contemporánea", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, - 1972, págs. 18 a 24.

(20) Véase el Diario de Jovellanos, referente al día 20 de septiembre de 1796, en el que nos indica que ha leído a Condorcet (En el volumen XIV de la "Biblioteca de la Cultura Española", dedicado al pensamiento de Jovellanos, hay una alusión expresa a dicho día - en la página 30).

en atención a las siguientes razones: primero, el Informe de Condorcet es posiblemente la obra más importante de la pedagogía revolucionaria, constituyendo, junto con sus cuatro Memorias sobre la instrucción pública, la base de la moderna enseñanza democrática; segundo, el pensamiento político francés del siglo XVIII es, como sabemos, el que protagoniza el cambio de la sociedad contemporánea; tercero, al igual que nuestra minoría ilustrada recibe la savia cultural del país vecino --lo mismo que sucede, por otra parte, con el pensamiento reaccionario --español--, también nuestros liberales se inspirarán en las nuevas ideas de que los franceses son artífices y difusores por toda Europa. Se trata, pues, de un fenómeno que debe ser englobado dentro de otro más amplio, como es el de la cultura europea, si bien al adaptarse a nuestro país sufre las modificaciones propias de nuestro específico contorno social, político y económico (21).

Finalmente, interesa resaltar que el "Informe", una vez entregado al Gobierno, fue remitido a las Cortes para su discusión y debate en septiembre de 1813. Iniciada la segunda legislatura a finales de febrero de 1814, y aún cuando el proyecto de ley fue incluido en los dictámenes que tenían carácter prioritario, la vuelta de Fernando VII impidió que el proyecto, dictaminado ya por la Comisión de Instrucción Pública presidida por Martínez de la Rosa, fuera susceptible de discusión parlamentaria.

(21) Díez del Corral ha destacado, como una de las características específicas del liberalismo español, su afán por entroncar las nuevas ideas con las viejas tradiciones democráticas de nuestro medioevo y con nuestro mejor pensamiento político del siglo XVI. Ciertamente, puede pensarse que había una buena razón táctica para ello, pero también no puede desconocerse la existencia de una buena dosis de sinceridad. Véase su obra ya citada, "El liberalismo doctrinario", en especial el capítulo XXI dedicado a "Novedad y rai-
gambre en el liberalismo español".

Veamos ahora como entendieron nuestros diputados liberales el "arreglo" de la instrucción pública del reino. Aunque el Dictamen de la Comisión está fuertemente influido por el "Informe" de Quintana, y aunque el proyecto de 1814 se limitó a dar forma articulada al "Informe", resulta sumamente ilustrativo contemplar la justificación que nuestros diputados dieron a los grandes principios del nuevo sistema educativo liberal (22).

En primer lugar, se ratifica en el dictamen la fe en la educación:

"Sin educación, es en vano esperar la mejora de las costumbres; y sin éstas son inútiles las mejores leyes... Con justicia, pues, nuestra Constitución política, obra acabada de la sabiduría, miró la enseñanza de la juventud como el sostén y apoyo de las nuevas instituciones... A ellas (a las Cortes) está reservado el apetecido arreglo de la enseñanza, por el cual clama la Nación entera, y en el que están fundadas la felicidad de los presentes y las esperanzas de los venideros. Sin él carecen de fundamento las nuevas instituciones, la ilustración de su segura guía, la moral pública y doméstica de escudo y defensa; y si la divina Providencia concedió a las Cortes extraordinarias la inestimable gloria de dar a la Nación su justa libertad, fundada en una sabia Constitución política, también concede a las actuales Cortes el eternizar la observancia de ese precioso código, cimentando la libertad de los españoles sobre una base firmísima e indestructible cual es una recta educación nacional"(23).

(22) Véase el texto íntegro del dictamen en la obra de Julio Ruiz Berrio, "Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833)", Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1970, págs. 364 a 379.

(23) El subrayado es nuestro. Como puede apreciarse, en estas breves palabras está expuesta lo que hemos denominado una pedagogía de la democracia.

En segundo lugar, el dictamen justifica así la necesidad de la uniformidad de la enseñanza, "principio tan luminoso y fecundo":

"Quizás entre las causas que se han opuesto hasta ahora a su reforma y mejoramiento, no ha habido otra más dañosa que la falta de uniformidad en la enseñanza. Diferente era el método, diferente los libros, opuestos muchas veces los principios que se enseñaban, y diversos siempre: de manera que invirtiendo el Estado inmensas sumas en la educación de sus súbditos la abandonaba a la arbitrariedad de cuerpos e individuos, pagaba aquí para que se enseñasen verdades útiles, allí para perpetuar errores, allá en fin para sostener los caprichos o antojos de escuelas particulares; resultando de esta falta de uniformidad tal desconcierto, tal contradicción, que nada más frecuente que ver en la Nación establecimientos tan adelantados como los mejores de Europa, y otros tan apegados aún a los absurdos de la edad media; nada más triste que ver a la Nación pagar la enseñanza de principios contrarios a sus propios derechos; nada en fin más doloroso que notar la absoluta falta de una educación verdaderamente nacional"(24).

En tercer lugar, la instrucción pública ha de ser gratuita "para que todos puedan libremente instruirse y participar de la enseñanza que la Nación paga para todos sus hijos"(25). Será también pública para que "puedan todos acercarse a recibirla"(26).

Junto a los principios de uniformidad, gratuidad y publicación de la educación, el de la libertad de enseñanza:

(24) Aquí late ya, junto a una preocupación por la ausencia de una educación nacional, el carácter ideológico de la educación, al que los liberales, como veremos, no serán insensibles en el futuro.

(25) El subrayado es nuestro.

(26) El subrayado es nuestro.

"Estos son los principios en que debe estribar la enseñanza costeada por el Estado, pero al mismo tiempo es necesario dejar en libertad a los que quieran enseñar o aprender en escuelas particulares. Nada más contrario a los más preciosos derechos del hombre, y al mismo tiempo al adelanto en las ciencias, que ese empeño de entrometerse el Gobierno en señalar el camino que han de seguir los que quieran dedicarse a enseñar por su cuenta, y los que anhelan -- instruirse con maestros que ellos mismos costeen"(27).

Por último, pero no por ello menos importante, veamos la concepción de nuestros diputados sobre la primera y segunda enseñanza. Esto opinaban los liberales españoles de la primera enseñanza:

"En cuanto a la primera, sería inútil tratar de persuadir al Congreso de su extrema importancia. En la edad tierna se fijan en el alma muchas impresiones que no se borran en el resto de la vida, a pesar de que apenas dejan un lejano recuerdo de su origen; en esa edad es en la que se deben grabar en el corazón de los niños los -- principales dogmas de nuestra divina religión, las máximas más sencillas de moral y buena crianza, y una idea acomodada a su alcance de los principales deberes y derechos del ciudadano.... Sin que sea universal esta primera enseñanza, es imposible que haya en una nación aquella cultura general, aquel discernimiento en todos sus individuos que suaviza las costumbres, y contribuye al bien estar de los particulares y a su adelanto en cualquiera profesión u oficio, al mismo tiempo que proporciona la felicidad de la Nación, poniéndola en estado de

(27) Como veremos, cuando las Cortes se reúnan de nuevo en 1820, la actitud de los diputados liberales habrá cambiado. En adelante, ya no habrá unanimidad sobre este asunto: el tema de la libertad de enseñanza se convertirá en uno de los más polémicos de los siglos XIX y XX.

hacer recto y comedido uso de su libertad"(28)

No menos significativo es el entendimiento de la segunda enseñanza, tal y como aparece reflejada en el dictamen:

"Si esta primera educación debe ser universal, como que es absolutamente indispensable, también debe ser bastante general y fácil de adquirir la segunda enseñanza, que aunque no necesaria en tan to grado como la primera, lo es sin embargo mucho más de lo que comunmente se imagina, pues que abraza todos aquellos conocimientos que preparan a los adultos para emprender con provecho estudios más profundos, al mismo tiempo que promueven la civilización general del Estado. Sin esta segunda enseñanza, tan favorable a la cultura de una Nación, no puede ninguna prometerse grandes adelantos en las artes y demás ramos de riqueza pública, ni aquella instrucción general a todas las clases que mejora la moral de un Estado y evita los delitos.... La falta de esta segunda enseñanza^{es} en sentir de la Comisión, la principal causa del atraso en que se halla la educación en nuestra Monarquía; porque en esta Nación, tan favorecida de la naturaleza y tan distinguida por el ingenio de sus habitantes, casi se carecía absolutamente de una segunda educación, intermedia entre la de la niñez y la que servía para una profesión literaria"(29).

(28) Puede observarse, aquí como la religión y la libertad no están divorciados, en su origen, en el liberalismo español. A diferencia de la cruenta revolución vecina, la española es una revolución pacífica en su nacimiento, promovida por liberales que son en su mayoría católicos sinceros. Sólo la hostil cerrazón de los partidarios del Trono y el Altar, con todo lo que ello conlleva, hará nacer en el seno del liberalismo español el anticlericalismo típico de nuestro siglo XIX.

(29) El subrayado es nuestro. La extraordinaria importancia concedida a la segunda enseñanza no abandonará ya a nuestros liberales, que harán de ella una bandera irrenunciable a lo largo del siglo. Esta concepción de ^{la} enseñanza intermedia sólo será superada por los krausistas que, a través de la Institución Libre de Enseñanza, fundirán la primera y segunda enseñanzas en lo que hoy denominamos "ciclo único".

4. La reacción absolutista: vuelta al plan de 1771.

Poco tiempo antes de su regreso a España, Fernando VII escribió una carta a la Regencia que sembraría una gran zozobra en el ánimo de los diputados liberales: "No menos deseo Yo mi regreso para dedicar mis desvelos desde mi llegada al territorio español a hacer la felicidad de mis vasallos..." Sin duda, el espíritu liberal de los diputados españoles presentía ya una difícil convivencia con un Rey para quienes no existían ciudadanos, sino vasallos.

Pero lo que quizá no podían presentir era que iba a producirse el primer pronunciamiento de la historia del siglo de manos del General Elío. Su consecuencia fue el Decreto de 4 de mayo de 1814, donde el Rey declaraba la Constitución de Cádiz y los Decretos de las Cortes "nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de enmedio del tiempo..." (29 bis)

El absolutismo regio creía que no sólo era posible volver a 1808, sino, lo que es casi más grave, pensaba que podía establecerse por Decreto que las profundas conmociones políticas, sociales y económicas del período 1808-1814 no se habían producido jamás. ¡Magnífico "wishthinking" que, lamentablemente, caracterizará durante siglo y medio al sector más cerril e intransigente del conservadurismo español!.

Hay otro hecho simbólico que nos relata el Conde de Toreno en el último volumen de su magnífica "Historia". Cuenta Toreno que el Rey entró en Madrid el 13 de mayo de 1814 acompañado de una división "compuesta de 6.000 infantes, 2.500 caballos y 6 piezas, no tanto para agrandar la pompa en obsequio de la celebridad del día,

(29 bis) Puede verse el texto íntegro en la obra ya citada del Conde Toreno, Vol. VI, pág. 281 y ss. También en "Decretos del Rey Don Fernando VII". Vol. I., Imprenta Real, Año de 1816, pág. 1 y ss.

cuanto para impedir se perturbase la pública tranquilidad. Así sucedió que el mismo Fernando, que en 24 de marzo de 1808 había penetrado por aquéllas calles sin escolta, y resguardado sólo por los pechos de los fieles habitantes, aún en medio de huestes extranjeras poco seguras, tuvo ahora, expulsadas éstas, vencidos tantos otros obstáculos, que precaverse y custodiar su persona, como si estuviese circuido de enemigos los más declarados". (30) Tales preocupaciones indicaban ya que el Rey lo era sólo de una facción de españoles, y que, para decirlo con palabras de Toreno, en su ánimo estaba -- acabar "de una vez y de un golpe con lo mejor quizás y más espigado de España".

La vuelta de Fernando VII se va a caracterizar, pues, por la implantación del absolutismo más cerrado y anacrónico, pero también por una extremada persecución de todas las minorías políticas del país. Se perseguirá a "los persas" porque su concepción tradicional de una Monarquía limitada por los viejos Fueros y las viejas Cortes, se opone a la existencia de un poder absoluto y despótico del Rey. Se perseguirá a los afrancesados o carlotercistas porque, como señala Aranguren (31), no había lugar para una minoría ilustrada en un régimen -

(30) Toreno, obra citada, vol. VI, págs. 264 y 265. Díez del Corral, comentando precisamente este texto, apuntilla diciendo: "Ya había dos Españas" (ob. cit. pág. 435). Ciertamente que había ya dos Españas, del mismo modo que había dos Francias y que habrá después dos Italías. Hora es de que el mito de las dos Españas deje paso a una concepción dialéctica de la Historia: la sociedad, por lo que sabemos hoy, no es nunca estática sino dinámica, impulsada por una tendencia que es conservadora y por otra que es innovadora. Lo grave es que el encuentro de estas dos tendencias ha sido en España, normalmente, un encuentro bélico.

(31) José Luis Aranguren, ob. cit. pág. 60.

político que despreciaba la cultura, la ciencia y la inteligencia. Finalmente, se perseguirá de muerte a los liberales, reservando las cárceles sólo para los menos comprometidos.

Es ahora, en 1814, cuando el mito reaccionario llega a su culminación. Además de las consabidas invocaciones a la conjura contra el Trono y el Altar, a la consideración de los liberales como "malos españoles", a la defensa de la religión y la patria -monopolizados por los "buenos españoles"-, el mito se corona con la recepción de Fernando como salvador y redentor de España, providencialmente designado para tan salvífica misión.

¿Qué va a suceder con la educación dentro del marco ya expuesto? La derogación de la Constitución supuso la supresión de la Secretaría de Despacho de la Gobernación, volviendo la instrucción a ser competencia del Consejo de Castilla y del Ministerio de Gracia y Justicia, es decir, la educación era devuelta a la Iglesia, sin duda como premio al extraordinario apoyo ideológico a la causa absolutista.

La pretendida vuelta al antiguo régimen supuso, pues, el retorno de la enseñanza a manos de la Iglesia, en especial la enseñanza primaria. En efecto, por un Decreto de 19 de noviembre de 1815 Fernando VII, alegando la insuficiencia del erario público, disponía que "los conventos de todas las órdenes religiosas, repartidos por mis reinos, pueden en gran parte suplir esta imposibilidad (del Estado)". Tal era, por otra parte, la opinión de los absolutistas para quienes la Iglesia aparecía como la sociedad mejor preparada para impartir la enseñanza primaria. En este sentido, es significativo el "Discurso sobre la educación" del Duque de Híjar que, en 1815, afirmaba la necesidad de poner la juventud bajo la enseñanza de la Iglesia; de este modo "la nación se verá en breve libre de los males que lloramos".(32)

(32) Citado por Julio Ruiz Berrio, en "Política escolar...", pág. 44.

En el orden universitario al hacerse tabla rasa del período 1808-1814, se volvió en un principio al Plan Caballero de 1807. No obstante, este Plan, que apenas había podido aplicarse, encontró la oposición del sector más reaccionario que lo consideró sospechoso ideológicamente: ¡un Plan inspirado en ideas ultramontanas!. Encontró también la oposición de las Universidades que habían sido suprimidas en aplicación del mismo. Quizás por estas razones, en 1815, se constituye una Junta de Instrucción Pública encargada de elaborar un nuevo plan de estudios más acorde con los principios del absolutismo político. Las medidas adoptadas por la Junta fueron diversas: restablecimiento de los Colegios Mayores, cuya situación ahora no era sólo anacrónica, sino lamentable; ordenación de "visitas" a las Universidades, consideradas como focos de propagación liberal, realizadas por clérigos compenetrados con las ideas políticas dominantes; formación de "expedientes de purificación" a los universitarios sospechosos de ideas subversivas.

Por último, se procedió a derogar el Plan Caballero y, en tanto se formulaba el plan de estudios, se decidió volver al plan de 1771. Lo que en tiempos de Carlos III era un notable avance, ahora resultaba, sin embargo, un dislate. Lo que estaba claro era que en la mente del absolutismo fernandino no entraba la formulación de un plan general de instrucción pública, sino el mantenimiento de una estrutura educativa, la del antiguo régimen, claramente insuficiente ya en los tiempos en que los ilustrados españoles acometieron su reforma.

IV. VIEJA Y NUEVA EDUCACION

1. El trienio constitucional.

El período 1820-1823 es un período importante. Importante políticamente porque en esos años se definen las tres tendencias principales que, de un modo u otro, van a estar presentes en la política española: el absolutismo o precarlismo, el liberalismo moderado y el liberalismo radical o democrático. --- Importante también por lo que se refiere específicamente a la -- educación, porque en este período nace el primer texto legal por el que se da a luz una nueva estructura educativa de carácter liberal: el Reglamento general de la instrucción pública de 1821.

El período comienza con los conocidos sucesos - del pronunciamiento de Riego. Triunfante éste, ocurrió algo que - se repetirá posteriormente: el levantamiento lo hicieron los liberales "exaltados" o radicales pero lo usufructuaron los moderados. - Así, el primer gobierno del trienio lo forman los exiliados y los recién liberados de las prisiones, todos ellos viejos doceañistas - que, influidos por la experiencia del exilio o del presidio, abandonan ahora las abstracciones de 1812 y formulan una política claramente moderada. Los tiempos de Rousseau y Montesquieu quedaban lejos. En Inglaterra triunfaba el utilitarismo de Bentham y en Francia el doctrinarismo de Royer-Collard.

La quiebra de la unidad liberal se produce desde los primeros momentos, reunidas las Cortes en julio de 1820. El liberalismo moderado trató de encontrar el equilibrio entre el orden y la libertad. Para ello nada mejor que una nueva Constitución que introdujera una segunda Cámara y que otorgara al rey un margen importante de actuación haciendo a la Corona partícipe del nuevo régimen. Pronto se veía que el Rey no aspiraba a una monarquía constitucional con poderes limitados, del mismo modo que los liberales exaltados o radicales no permitirían la revisión de la mñi

ca Constitución de 1812, ni nada que de algún modo atentara contra la soberanía nacional. Los exaltados no estimarán viable fórmula - alguna de transacción: el triunfo del liberalismo exigía la extinción del antiguo régimen.

Durante el período 1820-1822 en que gobiernan los doceañistas, los exaltados, que habían hecho la revolución, hubieron de pasar a otro plano, el de los clubs, la prensa, las juntas provinciales y la propia calle. La influencia de los liberales exaltados -- sobre la calle estribaba en algo que no suele subrayarse muy a menudo, y es que poseían además de un pensamiento político radical o democrático, un pensamiento social (una de las características de la revolución de 1820 fue la supresión de los impuestos indirectos - que gravaban los artículos de primera necesidad). Era, desde luego, un pensamiento social incipiente y de una gran vaguedad, pero su - populismo era ya evidente.

Junto a los doceañistas y los exaltados debemos colocar también a los afrancesados o carlotercistas. Aunque cercanos al liberalismo moderado, su reciente pasado les impedía el acceso - al Poder: el carácter popular de la revolución de 1820 no permitía - olvidar la traición de los afrancesados durante la guerra de la independencia. Quizás ello explica la postura crítica de estos hombres - frente al gobierno liberal, al que acusarán de debilidad frente a los desórdenes populares, mientras que los exaltados criticarán el primado del orden frente a la libertad.

Existe también un cuarto protagonista: el absolutismo. Apoyado por el propio Rey, protagonizará los levantamientos del período, constituyendo en 1822 la Regencia de Seo de Urgel. Pronto - esta tendencia se separará del mismo Rey, acusado de debilidad frente al gobierno constitucional, y dirigirá su mirada hacia el infante D. Carlos como heredero de las tradiciones más auténticas. Está naciendo, pues, el absolutismo "puro", en germen en estos años, que constituirá más tarde el núcleo del partido carlista. Cuando tanto el Rey

como las fuerzas absolutistas se convencían de que no es posible la caída del régimen liberal por sus propias fuerzas, comenzarán las intrigas para preparar la ~~intervención~~ intervención extranjera.

2. El Reglamento de 1821.

Las Cortes de 1820 completarán la labor iniciada por los diputados en Cádiz. De una parte, proseguirán las reformas encaminadas a sentar las bases de la nueva sociedad -supresión de toda clase de propiedad vinculada con su consiguiente devolución al libre comercio, liquidación de los señoríos o del poder jurisdiccional de la nobleza, enajenación del patrimonio de la Iglesia y del -- derecho fiscal de los diezmos-; de otra, completarán la nueva organización administrativa mediante la división territorial del país.

Entre las medidas que completan las ya tomadas -- por las Cortes de 1812 se encuentran las referentes a la educación. En primer lugar, restablecida la Constitución de Cádiz, la educación vuelve a ser competencia de la Cámara legislativa. En segundo lugar, la educación deja de ser asumida por la Secretaría de Gracia y Justicia, volviendo a la de Gobernación (33). Finalmente, se acomete de nuevo la idea de establecer un plan general de instrucción pública.

(33) No deja de ser significativo que los vaivenes de la política conduzcan a la educación, durante un largo período, de un ministerio a otro. Cuando triunfan los sectores conservadores la educación pasa a Gracia y Justicia, de gran ascendente clerical; cuando triunfan los sectores progresistas la educación vuelve a Gobernación, de clara influencia liberal.

Aún cuando las Cortes pensaran en un nuevo plan, la necesidad de hacer frente al nuevo curso académico aconsejó que con -- carácter provisional se restableciera el Plan Caballero de 1807, lo que indica que, a pesar de pertenecer a una época poco grata, los liberales sabían reconocer los aciertos que tuvo el expresado Plan: reducción del número de Universidades, extinción de disciplinas desfasadas de los nuevos tiempos e incorporación de algunas asignaturas que no dejaran de encontrarse en todos los planes posteriores (aritmética, algebra, geometría, etc.).

Nombrada en el seno de las Cortes una Comisión de Instrucción Pública, ésta aceptó prácticamente el proyecto que en 1814 se elaboró partiendo del "Informe" de Quintana. No obstante, fue objeto de amplio debate y de diversas modificaciones. Por último, el 29 de junio de 1821 las Cortes, usando de la facultad concedida por la Constitución, decretaba el "Reglamento general de Instrucción Pública". En un texto legal no excesivamente amplio -12 títulos y -- 130 artículos- se daba al país la primera estructuración moderna de la educación, de acuerdo con los principios liberales triunfantes.

Las bases generales

El Título I del Reglamento se dedica a las "bases generales de la enseñanza pública". Sin embargo, como veremos, se regula tanto la enseñanza pública como la privada.

El "Informe" Quintana, que sirvió de base fundamental para el proyecto de 1814, había establecido la necesidad de una instrucción pública, universal, uniforme y gratuita. Pero, al mismo -- tiempo, admitía la libertad de enseñanza, incluyendo dentro de la -- misma libertad de elección de centro y, por consiguiente, la de creación de establecimientos privados. Lo cierto es que, dentro de la -- concepción liberal inicial, ello no dejaba de encerrar una contradicción ideológica, ya que la necesidad de que la instrucción fuera universal, y

por ello pública y gratuita, se justificaba por la convicción liberal de que sólo una enseñanza de esta clase prepararía a los ciudadanos para la democracia, haría posible la igualdad ante las luces y abriría la senda hacia la igualdad real como base ineludible de la libertad.

Alvarez Morales explica la inclusión de la libertad de --
x creación de centros como fruto de la influencia de Condorcet so --
bre Quintana, que estableció en su "Informe" la libertad de ense --
ñanza sin reserva alguna (34). No obstante, si ello fuese fruto efec --
tivamente de tal influencia, debe decirse que en el Informe que so --
bre la organización general de la instrucción pública presentó Con --
dorcet a la Asamblea francesa, no existe la más pequeña alusión a
la enseñanza privada. Ciertamente, Condorcet defendió la libertad -
de enseñanza de modo absoluto, pero referida siempre a la libertad
de expresión dentro de la escuela pública -lo que más tarde se de --
nominará libertad de cátedra-, justamente como una defensa de la -
sociedad frente a la posible imposición dogmática de una doctrina --
por el Poder público (35).

(34) Alvarez Morales, obra citada, pág. 291.

(35) "¿Que poder tendrá el derecho de decir: he aquí lo que es preciso que sepaís, he aquí el término en que debeís deteneros?. Puesto que sólo la verdad es útil, puesto que todo error un mal, ¿con qué derecho un poder, cualquiera que fuese, osaría determinar donde está la verdad y donde se encuentra el error?". Estas palabras de Condorcet son - muy ilustrativas respecto del tema de la libertad de enseñan --
za, tal y como la examinara en el último capítulo del famoso "Rapport" (obra citada, pág. 190).

Posiblemente, la amplitud con que Quintana contempla la libertad de enseñanza era también una consecuencia de la situación deplorable en que se encontraba la educación y de las dificultades insuperables que el nuevo régimen tenía que afrontar para poner en marcha una nueva estructura educativa; en tal supuesto, la ayuda de la Iglesia, en cuyo poder estaban prácticamente todos los establecimientos de enseñanza, no era desdeñable.

Sea como fuere, lo cierto es que cuando los diputados comienzan la discusión del viejo proyecto la situación ha cambiado. La Iglesia, que había tomado partido claramente por el absolutismo, es ahora el gran enemigo del liberalismo. De ahí que las discusiones en la Cámara se polaricen en torno a tres concepciones distintas de la educación: los partidarios a ultranza de la nacionalización de la enseñanza, los que defendían la libertad absoluta de enseñanza y los que mantenían una libertad de enseñanza sujeta a una serie de limitaciones establecidas por el Estado. Esta última postura es la que prevaleció, incorporándose al viejo texto de 1814 varios artículos que limitaban la libertad de enseñanza.

De esta forma, el Reglamento sancionaba la división de la instrucción en dos: pública y privada. El artículo primero señalaba que "toda enseñanza costeada por el Estado, o dada por cualquier corporación con autorización del gobierno, será pública y uniforme". El artículo tercero determinaba la gratuidad de la enseñanza pública (36).

(36) Veansé. "Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII", Tomo VIII. Nosotros hemos manejado el texto ofrecido por Alvarez de Morales, obra citada, que recoge en un extenso apéndice documental los grandes textos legales desde 1821 hasta la ley de bases de 1857 (Veansé págs. 505 a 519).

Respecto de la enseñanza privada se mantenía el tenor literal del proyecto de 1814 -"los artículos anteriores no se entenderán en manera alguna con la enseñanza privada, la cual quedará absolutamente libre"- , si bien se establecían serias limitaciones a su ejercicio. En primer lugar, los establecimientos privados quedaban sometidos a las reglas de "buena policía" a fin de "impedir -- que se enseñaran máximas o doctrinas contrarias a la religión divina que profesa la nación, o subversivas de los principios sancionados en la Constitución política de la Monarquía" (37). En segundo lugar, si bien se autorizaba la enseñanza privada en todos los grados, los establecimientos privados de tercera enseñanza, a fin de que los estudios tuvieran efectos académicos y profesionales, -- debían someterse a ciertos requisitos, imprescindibles para la colocación de grados y para la habilitación profesional. Dichos requisitos eran: un examen a los profesores de estos centros para asegurarse de su preparación y un examen a los estudiantes efectuado ante profesores de los establecimientos públicos.

La nueva estructura

El Reglamento establecía en su artículo noveno que "la -- enseñanza se divide en primera, segunda y tercera", dando forma legal a una estructura inexistente formalmente en el antiguo régimen. Era, pues, algo de lo que hasta ahora se había carecido: un plan -- general de enseñanza, ordenado en grados y con la coherencia interna propia de un sistema educativo.

(37) Estas limitaciones, sin embargo, afectaban a la libertad de expresión, siendo justamente contrarias a lo que Condorcet entendió como libertad de enseñanza.

La primera enseñanza se configura como aquella instrucción "general e indiscutible que debe darse a la infancia". Como tal se considera que debe incluir el aprendizaje necesario para leer y escribir - correctamente, las reglas elementales de la aritmética y un "catecis-mo que comprenda brevemente los dogmas de la religión, las máximas de buena moral y los derechos y obligaciones civiles".

A efectos de dar cumplimiento a la Constitución, se estable-ce que en cada pueblo con más de 100 vecinos habrá una escuela públi-ca de primeras letras, debiendo la Diputación correspondiente tomar - las medidas necesarias para que las poblaciones inferiores a dicho --- número no carezca de instrucción primaria.

Los maestros de las escuelas pú**bl**icas deberán sufrir un --- examen. Su selección, así como la facultad de removerlos, corresponde a los Ayuntamientos. La financiación la fija la Diputación y la satisface el Ayuntamiento.

Frente a la enseñanza primaria, la segunda enseñanza ----- comprende "aquellos conocimientos que al mismo tiempo que sirven - de preparación para dedicarse a otros estudios más profundos, constitu-yen la civilización general de una nación" (art. 21). Se impartirá "en - establecimientos a que se dará el nombre de Universidades de provin-cias" (art. 22), debiendo existir, al menos, una en cada provincia. El Reglamento determina también las enseñanzas que deben impartirse en este grado, al establecer en su art. 24 las siguientes cátedras: "dos - de gramática castellana y de lengua latina, una de geografía y cronolo-gía, dos de literatura e historia, dos de matemáticas puras, una de físi-ca, una de química, una de mineralogía y geología, una de botánica y agricultura, una de zoología, una de lógica y gramática general, una de economía política y estadística, una de moral y derecho natural y una - de derecho público y Constitución". Finalmente, se establece que en -- cada establecimiento público habrá "una biblioteca pública, una escuela de dibujo, un laboratorio químico y gabinete de física, otro de historia

natural y productos industriales, otra de modelos de máquinas, un -
jardín botánico y un terreno destinado para la agricultura práctica"
(artículo 28).

La tercera enseñanza "comprende los estudios que habilitan
para ejercer alguna profesión particular" (art. 36). Los estudios clási-
cos de teología y derecho se realizarán "en cátedras agregadas a las
Universidades de provincias", mientras que los estudios de medicina
y cirugía, veterinaria, agricultura experimental, nobles artes, música,
comercio, astronomía y navegación, se impartirán en escuelas especia-
les. Se establece, también por vez primera, una Universidad Central,
radicada en la capital del reino, donde se darán todos los estudios ---
comprendidos en la segunda y tercera enseñanza. Por último se deter-
mina que todos los catedráticos de las Universidades obtendrán sus ---
cátedras por oposición, no pudiendo ser removidos sino por justa causa
legalmente probada.

La aplicación del Reglamento

El Reglamento no fue bien recibido. De un lado, no podía --
complacer al sector absolutista para quien la instrucción pública no --
era sino "una peligrosa novedad"; de otro, no podía satisfacer las aspi-
raciones de los exaltados, pues aunque el reglamento recogía buena --
parte de las aspiraciones liberales, se apartaba un tanto de lo que el
liberalismo radical o democrático consideraba como necesario e impres-
cindible. También el sector de los afrancesados presentó una tenaz opo-
sición al Reglamento, por considerarlo irrealizable. En realidad, el --
Reglamento era el esbozo o la primera muestra de lo que llegaría a --
ser la educación en manos del liberalismo moderado. Promulgado ---
estando en el Poder los doceañistas, conserva aún viejos principios del
liberalismo radical, si bien es realmente significativo el tratamiento
que en el texto legal se dió a la libertad de enseñanza. Puede decirse
que en el Reglamento de 1821 comienza esa tendencia al pacto o a la
transacción con la Iglesia en materia de enseñanza, que va a caracteri-
zar la política de los moderados españoles.

Una de las grandes virtudes del texto es, sin duda, el establecimiento de un sistema educativo articulado en tres grados de enseñanza que se presuponen entre sí. Esta idea, de clara inspiración --- francesa, permitiría una mínima racionalización del caótico espectáculo que la educación presentaba en el antiguo régimen. Por otra parte, el Reglamento introducía una gran modernidad en la segunda y tercera -- enseñanzas, aún cuando con ello los liberales se limitaban a administrar inteligentemente el rico legado de nuestra Ilustración. Significativa también era la consideración dual de la segunda enseñanza, establecida no sólo como etapa preparatoria para la Universidad, sino también --- como período fundamental en sí, necesario para "la civilización general de una nación" (38), aún cuando la incardinación de esta enseñanza dentro de la Universidad mostrase más atención hacia el pasado que hacia el porvenir.

Mención especial merece el tratamiento de la gratuidad de la instrucción pública. Nuestros liberales eran conscientes de las gravísimas dificultades existentes para la implantación de la instrucción pública en un país donde apenas existían establecimientos públicos -las Universidades seguían en manos de la Iglesia y muy exiguo era el número de las escuelas públicas de primeras letras-, si bien tenían grandes -- esperanzas en los frutos de la desamortización decretada por las Cortes. Prueba de esta preocupación era la dedicación de un título del Reglamento a "los fondos destinados a la instrucción pública", encargando al Gobierno que "averigüe en cada provincia a cuanto ascienden todos los fondos, de cualesquiera que sean, destinados hoy a la enseñanza pública" (art. 125). Igualmente mandaba que "si después de reunidos en cada -- provincia todos estos fondos, aún resultase un déficit para costear los -- establecimientos prescritos en el nuevo plan, el gobierno, tomando los correspondientes informes, propondrá a las Cortes el modo de cubrir -- dicho déficit". La verdad es que los liberales se encontraban entre la -- imperiosa realidad y la utopía irrenunciable. Conscientes de que una --

(38) Aquí el texto acogía fielmente el ideal revolucionario liberal de una segunda enseñanza con una finalidad propia y que, como tal, debía extenderse, en lo posible, a todos los ciudadanos.

población instruida era el más firme basamento de la democracia, --- carecían, sin embargo, de los medios más elementales para alcanzar no ya la gratuidad en todos sus grados, sino ni siquiera la gratuidad de la enseñanza primaria. Ello explica, quizás, que mientras la enseñanza superior de carácter privado era sometida a fuertes limitaciones, la primaria y la secundaria se sometían al principio de absoluta libertad de enseñanza. También explica que la función de la instrucción primaria se encomendara a los Ayuntamientos, con independencia de los escasos medios que los municipios podían aportar.

El Reglamento, por otra parte, estaba necesitado de una --- serie de disposiciones complementarias para garantizar su desarrollo y aplicación, lo que la reacción absolutista de 1823 impediría totalmente. Fué, pues, un texto que no llegó a aplicarse, aunque sentó las --- grandes bases de la educación liberal que, con las modificaciones propias de la evolución histórica, se reincorporarían definitivamente a --- nuestra legislación por medio de la Ley Moyano.

Contrastar, sin embargo, los objetivos del Reglamento con -- la realidad del país que trataba de regular, aporta una considerable lección histórica que nuestros liberales, de igual modo que sus homónimos europeos, tardarán en aprender. Ricardo de la Cierva ha resumido la - situación de la siguiente manera:

"El pueblo español del siglo XIX no era sólo absoluta y relativamente iletrado, sino, con menos eufemismos, abrumadoramente analfabeto. Según estimaciones de 1803 sólo seiscientos mil españoles de la - metrópoli (es decir, entre el 5 y el 6 por ciento del total) sabían leer - y escribir, con probable inclusión de los senianalfabetos en el porcentaje favorable". (39)

(39) Ricardo de la Cierva, "Historia de la España actual (1800-1974)", Ed. Planeta, Barcelona 1974, pág. 38.

Esta era la herencia que los liberales recibían de la Monarquía absoluta española.

3. La "ominosa década"

Fernández Almagro, al describir con crudos colores la segunda represión del absolutismo, puso de relieve un fenómeno típico de -- todos los cambios políticos realizados con notable brusquedad, consistente en que la represalia sobrepasa a los propios dirigentes revolucionarios. En este caso, sucedió que "la masa fernandina, más realista que el Rey, estableció al margen del Estado nuevos órganos de persecución y tortura. A los Apostólicos les parecía que la reacción no era tan -- implacable como debiera y que urgía apretar más aún los tornillos" (40).

Con tal motivo cayeron hombres insignes de nuestra guerra -- independista como Juan Martín el Empecinado, Mina, Valdés, Torrijos...; se restableció la Inquisición bajo el nombre de "Junta de Fe", a cuya instancia fue ejecutado el maestro Cayetano Ripoll, acusado de no ir a misa, de no salir a la puerta de la escuela cuando pasaba el Viatiko y de enseñar la religión natural y no la doctrina cristiana; se cerraron las Universidades y, lo que resulta totalmente significativo, la prensa fue reducida prácticamente a la publicación de la Gaceta y algún otro periódico gubernamental. Fernández Almagro ha destacado a este respecto, como símbolo propio del momento, la publicación de "Cartas españolas", revista que venía ser una ventana abierta al vacío y donde todo -- era brillante en la vida española: actos de la Corte puntualmente relatados, reseñas de fiestas de sociedad, paradas militares en el Paseo del Prado. Todo parece "denotar que los españoles gozaban plácidamente de los días. Ni referencias a sucesos que descompongan el sereno semblante de la revista, ni comentarios que hagan ver la pugna nacional. Menedean los artículos intrascendentes. La lisonja a los Reyes es constante". (41).

(40) . Melchor Fernández Almagro, "Orígenes del régimen constitucional en España", Ed. Labor, Barcelona 1928, págs. 168 y ss.

(41) Fernández Almagro, obra citada, pág. 174

No obstante, debe reseñarse, como factor positivo, la infiltración en el Gobierno de afrancesados como Ballesteros que, siguiendo la vieja política del despotismo ilustrado, prepararán la transición --- hacia el gobierno liberal. Por las mismas razones, el sector absolutista puro, que ya se había manifestado violentamente durante el trienio -- constitucional, comenzará a inquietarse seriamente ante el intento de -- los carlotercistas de introducir un sistema fiscal moderno -considerado como un ataque a los privilegios reales- o de realizar un presupuesto -estimado como una forma subrepticia de liberalismo que pretendía limitar el poder absoluto del Rey-. Al mismo tiempo, los absolutistas puros, denominados ahora "apostólicos", van acumulando "agravios" frente a - Fernando VII: excesiva tolerancia con los afrancesados o carlotercistas, excesiva indulgencia con los militares liberales no demasiado significativos y, por contra, negativa regia a admitir en bloque a los oficiales -- realistas sublevados durante el trienio constitucional.

De este modo, exterminados los liberales más destacados, -- condenados al exilio o a la cárcel los liberales menos sobresalientes, - depurados o "purificados" los intelectuales, la única oposición al absolutismo fernandino fue la extrema derecha del mismo, los llamados "apostólicos". La ruptura se produce bruscamente en 1827 con la "revuelta - de los agraviados", si bien es en los años de 1830 a 1832, en la lucha de facciones cortesanas, donde debe buscarse el origen del partido carlista.

Paralelamente, los acontecimientos que se producen en Francia -revolución de julio de 1830- incrementan la presión liberal. Los - conocidos sucesos de La Granja y el restablecimiento de Fernando VII traen consigo la derogación de la Ley Sálica -una ley extranjera invocada paradójicamente por los defensores de las tradiciones nacionales-. La Reina María Cristina se ve obligada a realizar una opción histórica a - favor de los liberales, que ahora se configuran como partido isabelino, a favor de la continuidad borbónica y de la legislación tradicional. De - esta forma, cuando en 1833 muere Fernando VII, el Estado se encuentra ya en manos de los cristianos o liberales moderados, apoyados por un

ejército predominantemente liberal. Tras de sí, y como culminación de su actuación política, Fernando VII dejaba una dura herencia al pueblo español: la guerra civil.

4. Los planes educativos de Calomarde.

En el ámbito educativo, la primera medida fue la inmediata derogación del Reglamento de 1821. En su lugar, el Secretario de Gracia y Justicia, a quién vuelve la competencia en esta materia -compartida teóricamente por el Consejo Real-, ordena la reanudación de los trabajos realizados en la primera reacción absolutista que, como sabemos, se orientaban solamente hacia la regulación de la enseñanza superior. Pocos meses más tarde, en 1824, se promulga el Plan literario de estudios y arreglo general de las Universidades del Reino, más conocido como el Plan Calomarde, aún cuando su autor parece que -- fue el padre mercedario Manuel Martínez (42).

Tres son las características fundamentales de este Plan. En primer lugar, es un plan de estudios uniforme para todas las Universidades, restableciéndose algunas de las Universidades suprimidas por el Plan Caballero de 1807, entre ellas las famosas de Alcalá de Henares y de Cervera (43). La uniformidad de los estudios es ahora minuciosamente regulada, estableciéndose exhaustivamente los libros que habrán de estudiarse en los diversos cursos de las diferentes carreras, así -- como el método de enseñanza, la duración de los cursos académicos, -- los días lectivos y de asueto, las faltas de asistencia, los exámenes de grado, etc. °

(42) Vease "Decretos", Tomo VIII, También Alvarez de Miranda, ob. cit., Apéndice II, págs. 521 a 565.

(43) Esta última tristemente famosa por su extraordinario carácter reaccionario. Recuérdese que es la Universidad de Cervera la -- que ha pasado a la historia con las famosas palabras que constan en la Gaceta de 3 de mayo de 1823: "Lejos de nosotros la peligrosa novedad de discurrir".

En segundo lugar, se mantiene la centralización de las Universidades, sometidas ahora a la Secretaría de Gracia y Justicia. El gobierno de la Universidad se encomienda al rector y al claustro, pero el rector es ya "cabeza de la Universidad" y su nombramiento es realizado por el Rey, entre una terna propuesta por el claustro; es decir, el rector es el representante del Poder central. Se mantiene también el sistema de oposiciones a cátedras y se uniformizan los sueldos de los catedráticos.

Por último, el Plan revela explícitamente el carácter beligerante que asume ahora la educación. Dicho en otras palabras, el Estado toma partido por una determinada concepción de la educación. Así, el Plan dedica un título -el título XXX- a la "disciplina religiosa y moral", cuyo primer artículo dispone:

"Para que la educación moral y religiosa de los jóvenes, no menos importante que su instrucción literaria, se afiance sobre bases sólidas, habrá en cada Universidad un tribunal de censura y corrección, encargado de velar y hacer que se observen las siguientes leyes de policía -- escolástica y disciplina moral y religiosa, que obligarán a los maestros y discípulos" (art. 266).

Las "leyes de policía" a que hace referencia el precepto merecen que nos detengamos brevemente en ellas: los alumnos que hayan de matricularse por primera vez deberán presentar "la fe de bautismo y - un certificado de buena conducta política y religiosa dado por el párroco y autoridad civil de donde procede" (art. 268); el mismo certificado "presentarán los opositores a cátedras" (art. 271); se velará "sobre los excesos que puedan cometer los estudiantes" y "si tienen reuniones sospechosas" (art. 278); se vigilará "esmeradamente para que no se lean - ni circulen entre los individuos de la Universidad libros prohibidos o de malas doctrinas y manifiestamente corruptores" (art. 294); "además del cumplimiento de Iglesia en la Pascua, habrá en el curso dos días solemnes de confesión y comunión, a la que son obligados todos los individuos no presbíteros del gremio y claustro de las Universidades, uno será el de la Inmaculada Concepción de María Santísima y otro el último domingo del mes de mayo" (art. 300).

Como puede obsevarse, hay en el Plan una verdadera --- obsesión por los aspectos religiosos de la enseñanza superior; sin - duda, para los absolutistas la religión aparece como un factor educativo que salvaguarda los objetivos de "orden" y consolidación del sistema político. Pero si pudiera quedar duda alguna del integrismo subyacente al Plan Calomarde, destaquemos que, por ejemplo, los ejercicios de doctorado debían de terminar con "un elogio en latín, que --- pronunciará el nuevo doctor, en alabanza del monarca que con tanto - celo promueve los estudios generales de las ciencias útiles a la religión y al Estado" (art. 166). Finalmente, no es menos revelador el - artículo siguiente: "A los juramentos prescritos por estatutos y por - las leyes que mandan se jure antes de recibir grados o posesionarse de las cátedras, enseñar y sostener la doctrina del Concilio de Constanza contra el regicidio, y enseñar y defender la Inmaculada Concepción de María Santísima, se añadirán los dos siguientes: Primero, -- enseñar y defender la soberanía del rey nuestro señor y los derechos de su corona. Segundo no haber pertenecido ni haber de pertenecer - jamás a las sociedades secretas reprobadas por las leyes." (art. 167).

Aún cuando el Plan tuviera una finalidad específica, la de - extirpar el pensamiento liberal de las Universidades, objetivo que intentará una y otra vez la reacción a lo largo de nuestra historia contemporánea, recogía, sin embargo, dos tendencias que acabarán por - imponerse: la uniformidad y la centralización de la enseñanza. Tanto es así que cuando Gil de Zárate examine este período no dejará de - reconocer como un acierto la aceptación de tales principios, a pesar de la natural aversión hacia estos años de la "ominosa década"(44). - No puede decirse lo mismo respecto del plan de estudios, centrado - exclusivamente en las profesiones clásicas del antiguo régimen - Teología, Cánones, Leyes y Medicina- que incluso un autor como Menéndez Pelayo definiera de raquítrico (45).

(44) Antonio Gil de Zárate, "De la Instrucción Pública en España", Madrid 1855, tomo II, pág. 257.

(45) M. Menéndez Pelayo, obra citada, pág. 887.

Dos palabras, por último, sobre el carácter ideológico del Plan Calomarde. Dice Alvarez de Miranda que "en definitiva, el - gobierno absoluto de Fernando VII pretendía con la implantación del plan unos objetivos políticos, lo mismo que habían pretendido los - liberales. A unos y otros, interesaba, por tanto, tener en sus manos a la instrucción pública, y hacer de ella un instrumento del poder" (46). Ello es, lo hemos visto, objetivamente cierto. En cambio, identificar las posturas absolutistas y liberales de este período, respecto de la educación como instrumento de poder, merece una matización. Es cierto que, conforme avanza el siglo XIX, la educación se pone al servicio de la ideología liberal, especialmente por lo que se refiere al liberalismo moderado, pero aún así hay diferencias -- cualitativas en el tratamiento de la enseñanza, de tal modo que nunca se llegará a una concepción "policiaca" de la educación, todo ello con independencia de las nobles aspiraciones que latén en el sector liberal de los exaltados -posteriormente progresistas- y, más tarde, en el partido democrata. De otra parte, en el período que estudiamos, basta contrastar el Reglamento de 1821 con el Plan Calomarde para darse cuenta de que no sería justo juzgar por el mismo rasero a --- absolutistas y liberales.

Para cerrar este período de la "vieja educación", debemos hacer una referencia a los trabajos de la Comisión redactora del Plan Calomarde, pues inmediatamente después comenzaron los estudios para preparar un plan ordenador de la enseñanza primaria, promulgándose en 1825 el Plan y Reglamento de Escuelas Primarias Letradas del Reino (47).

(46) Alvarez de Miranda, obra citada, pág. 72

(47) Vease "Decretos", Tomo X.

Poco cabe decir de este plan que, como se ha señalado, tiene clara sinfluencias del "Informe" Quintana: creación de la Junta Superior de Inspección y de juntas provinciales; establecimientos de escuelas en poblaciones con más de 50 habitantes; contenidos de instrucción semejante a los del Reglamento de 1821. Posiblemente acierta Alvarez de Miranda - cuando indica que este plan era menos comprometido que el que debía - regular la enseñanza universitaria, por lo que era posible aceptar ciertas innovaciones. (48)

Sin embargo, el carácter beligerante de la educación permanece. Buena prueba de ello es la exposición que dirige al Rey el padre Estévez, a quien algunos autores atribuyen también el Plan Calomarde, señalando "la necesidad urgente y el modo de establecer y plantificar desde las aulas de primeras letras y de latinidad una idea y método de educación monárquico-religiosa, por decirlo así, para contrarrestar y extinguir el germen revolucionario que tanto daño había causado a la Nación, previniendo anticipadamente en los niños y jóvenes la influencia demasiado notoria y experimentada que producen las preocupaciones y máximas de republicanismo, de libertad, de menosprecio a los gobiernos monárquicos o religiosos..."(49).

Finalmente, la Comisión procedió a elaborar un plan regulador de la enseñanza secundaria como preparatoria de la universitaria. De este modo, la Comisión dió a luz el Reglamento general de las Escuelas de Latinidad y Colegios de Humanidades de 1826 (50).

(48) Alvarez de Miranda, obra citada, pág. 73.

(49) Citado por Ruiz Berrio en "Política Escolar...", págs. 60 y 61. El subrayado no es nuestro, sino original.

(50) Vease "Decretos", tomo XI. Las escuelas de latinidad pertenecen, como hemos visto, a la estructura del antiguo régimen: en ellas se ingresaba una vez aprendidas las primeras letras, se estudiaba durante tres años la lengua latina y, posteriormente, se pasaba a las Facultades menores de Filosofía; superados los estudios de Filosofía se ingresaba en las Facultades Mayores de Teología, Derecho o Medicina. Los Colegios de Humanidades responden también a la estructura tradicional: en su seno se imparten las primeras letras, los estudios de latinidad, los de Filosofía y, además, Historia, Geografía y Cronología, Literatura, Francés e Italiano.

No obstante, se establecía que los Colegios de Humanidades sólo podrían crearse en las capitales de provincia. El espíritu de la centralización se mantenía, aunque los directores de estos centros debían ser nombrados por el rey y recaer su designación en una persona del clero secular. Igualmente, se observan una serie de normas referentes a la "disciplina religiosa y moral", análogas a las que ya hemos examinado respecto de la Universidad.

Por último, hay un aspecto importante que debe destacarse, y es que, dada la escasez de medios públicos disponibles, no sólo se permitió la enseñanza privada, sino que el Reglamento otorgó al Estado facultad de crear Colegios que podían ser conferidos a la iniciativa privada. El resultado fue bueno en cuanto que permitió la difusión de esta enseñanza y la proliferación de centros, pero también consagró una red dual de establecimientos que dificultaría posteriormente la expansión del sector público de la enseñanza en este nivel secundario.

5. La Administración Educativa.

Conviene, aunque sea brevemente, recoger aquí la evolución de lo que podríamos denominar, en un sentido muy amplio, la Administración Educativa.

Es la Constitución de Cádiz la que establece el embrión de lo que, un siglo más tarde, será el Ministerio de Instrucción Pública. Como ya hemos visto, la Constitución estableció como competencia de las Cortes la potestad reguladora en esta materia, pero encomendó la ejecución de la gestión al que podríamos denominar Ministerio de la Gobernación, de quién dependía la Dirección General de Estudios (51).

(51) Véase el artículo 222 de la Constitución que crea la Secretaría de Despacho de Gobernación, el artículo 369 que crea la Dirección General de Estudios y el artículo 370 que establece la competencia legislativa de las Cortes sobre educación.

La Dirección General de Estudios aparece en el "Informe" Quintana como un órgano que debe tener gran independencia respecto del Poder ejecutivo, a fin de evitar el monopolio ideológico del Estado y garantizar la libertad de enseñanza (52). Obviamente, no se trataba de un órgano análogo a lo que hoy conocemos como Dirección General, sino de un organismo colegiado, independiente respecto de la Administración del Estado aunque inserto en ella, cuya finalidad fundamental estribaba en impedir que la educación quedara en manos de la ideología gubernamental que en cada momento dirigiera el Estado. Era, pues, en la concepción de Quintana, un órgano supremo de carácter ejecutivo y consultivo, especialmente encargado de velar por la realización de la uniformidad y de la igualdad de la enseñanza. (53)

(52) Que Quintana seguía fielmente a Condorcet es evidente. Dice

Condorcet: "Esta independencia de todo poder extraño en que hemos colocado la enseñanza pública no puede asustar a nadie, puesto que el abuso sería corregido por el Poder legislativo, cuya autoridad se ejerce inmediatamente sobre todo el sistema de la instrucción" (obra citada, pág. 189).

(53) Tal fue, por otra parte, el sentir de la Comisión que dictaminó el proyecto de 1814. Dice así el dictamen: "Quizás nada haya contribuido más en España al atraso de la enseñanza que el estar cada establecimiento sujeto a un Juez o Autoridad diferente, y depender todos de la arbitrariedad de los Ministros... Para desterrar en lo sucesivo tamaños males, estableció la Constitución en su artículo 369 que haya una Dirección General de Estudios... Así este ramo tiene un cuerpo destinado a protegerlo, el cuál, aunque bajo la autoridad del poder ejecutivo para que haya la necesaria unidad y subordinación entre todas las partes del Estado, tiene la competente independencia, asegurada en el modo de nombrar sus individuos, en la incompatibilidad de su destino con otras ocupaciones y en la cualidad de no poder ser removido sin justa causa." Ver Ruiz Berrio, op. cit., pág. 376.

Como es sabido, fue preciso esperar al Reglamento de 1821 para que la Dirección General de Estudios fuera objeto de regulación y desarrollo. En cumplimiento del artículo 369 de la Constitución se creaba este órgano, a cuyo cargo y bajo la autoridad del gobierno se confiaba "la inspección y arreglo de toda enseñanza pública" (art. 92). Compuesta por siete personas de reconocido saber y nombradas por el Gobierno mediante el sistema de cooptación, se les confería la misma dignidad - que a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, siendo el cargo vitalicio e incompatible con cualquier otro. Por último, se le asignaba las siguientes funciones: velar sobre toda la enseñanza pública y cuidar de que se observen los reglamentos establecidos; recibir la solicitud, - propuesta y reclamaciones de todos los cuerpos literarios; cuidar de la formación de los diferentes planes y reglamentos necesarios para el -- arreglo de la Instrucción Pública; promover la mejora de los métodos de enseñanza; proponer las alteraciones de los planes de estudio que procedan; cuidar de la conservación y fomento de las bibliotecas públicas; dar cuenta anualmente a las Cortes del estado de la enseñanza pública (art. - 101).

La segunda reacción absolutista, además de remitir los asuntos de educación a Gracia y Justicia, crea un órgano muy parecido a la extinta Dirección General de Estudios. Nos referimos a la Inspección General de Instrucción Pública, que asumirá todas las competencias en materia - de educación. Sin embargo, este órgano creado en la "ominosa década" fue, gracias a la mayoría de sus componentes, de notable inspiración liberal. En efecto, el nombramiento de los seis miembros que integraban la Inspección recayó sobre hombres marcados por un liberalismo templado que hicieron inviable muchas de las disposiciones absolutistas de los planes fernandinos. Creada la Inspección en 1826, en una época de fuertes tensiones del Rey con los apostólicos, debió de sopesar en su ánimo la necesidad de contrapesar a la reacción, lo que motivaría probablemente estos nombramientos.

V. MODERADOS Y PROGRESISTAS ANTE LA EDUCACION

1. El liberalismo al Poder.

El período que comienza en 1833 con la Regencia de María Cristina y termina en 1843 con la caída de la Regencia de Espartero, ha sido definido como un período de afirmación liberal. Efectivamente, los años de esta década, difíciles y turbulentos, hacen posible la implantación del Estado liberal. Mas también son años en que la conciencia nacional se desgarra en una guerra civil que no es, - como a veces se ha pretendido, una simple guerra dinástica, sino - fundamentalmente una guerra ideológica.

El carlismo se configura en 1833 como partido político. Utiliza de bandera los derechos legítimos del pretendiente D. Carlos. La verdad es que enarbolando tal bandera no consiguió engañar a sus propios contemporáneos. Por eso, Larra pudo decir en 1834: "a nosotros no nos engañais porque os conocemos; ahora andais con la careta del pretendiente, pero es mentira; vosotros existíais antes que él".

El carlismo es un fenómeno complejo. No sólo es un movimiento político que defiende viejas tradiciones y viejos fueros, colocándose en una posición absolutista y ferozmente antiliberal, sino que es también un movimiento social que encarna la reacción del campo contra la ciudad, de la sociedad feudal y agraria frente a la sociedad capitalista y urbana que trabajosamente se va gestando. Es, por último, expresión parcial del romanticismo político ya que, frente a la racionalización y secularización de la nueva sociedad ilustrada, exalta los valores del sentimiento y de la tradición, una tradición que, careciendo de sentido dinámico, se limita a conservar instituciones al margen del sentido del progreso.

Lo grave del fenómeno carlista es que la vieja sociedad clerical y agraria que representa, al rechazar la dinámica social del siglo, tratará de detener el tiempo histórico provocando una guerra civil. Sin embargo, la actitud beligerante del carlismo tuvo como consecuencia la radicalización del proceso de apertura a las innovaciones. Jutglar ha indicado cómo "para hacer frente al movimiento armado de los carlistas, María Cristina se vió obligada a acentuar su vinculación a las nuevas perspectivas ideológicas y políticas"(54). Más aún, el intento de establecer un régimen moderado, encarnado en el Estatuto -- Real de 1834, no pudo ser factible ante el crecimiento continuo de la violencia de la guerra civil. Ello explica también el estallido del anti clericalismo en los años de 1834 y 1835, con la quema y saqueo de -- las iglesias y de los conventos. La consecuencia final fue la aceleración de las medidas liberales, entre ellas la desamortización de los -- bienes ~~eclesiásticos~~ durante el Ministerio Mendizabal.

Simultáneamente, el liberalismo español se disgrega en dos facciones cuyos antecedentes arrancan de la pugna entre doceañistas y exaltados durante el trienio constitucional. En 1833 se constituye el partido moderado, fruto de la fusión de los afrancesados o carloter-cistas con los viejos doceañistas. En 1837 nace el partido progresista, que hereda las aspiraciones más puras del liberalismo político de los exaltados, configurándose como la antítesis del moderado. De este modo, frente a la centralización política y administrativa de los modera-dos, los progresistas opondrán la autonomía municipal y la descentra-lización política y administrativa; frente al bicameralismo, el unicame-ralismo; frente a la teoría de la Constitución histórica o interna, el dogma de la soberanía nacional; en fin, frente al liberalismo doctrina-rio de Royer-Collard, el liberalismo democrático de Rousseau.

(54) Antoni Jutglar, "Ideologías y clases en la España contemporánea"

Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1968, vol. I, pág. 76.

Los conocidos sucesos de La Granja conducen a los progresistas al Poder. Es ya un período, el de 1836 a 1843, de radicalización inevitable. Se acentúan las medidas liberales, restableciendo disposiciones anteriores de las Cortes de Cádiz o del trienio constitucional: vuelven la desvinculación de la tierra, la supresión de los señores y de las órdenes religiosas, la desamortización, etc. Son medidas propias del programa revolucionario, aunque políticamente los progresistas se verán obligados a realizar determinadas concesiones en la Constitución de 1837, sin que por ello deje de ser una de las constituciones más liberales de la época (55).

Las medidas tomadas por los progresistas son importantes para el afianzamiento liberal porque contribuyeron a sentar las bases económicas y sociales que lo hicieron posible. Gracias a ellas, y en especial a la desamortización, la nueva sociedad pudo hacer de la propiedad libre e individual uno de sus basamentos principales. Cierto es que la desamortización fue una medida adoptada por los progresistas de la que se beneficiaron los moderados. Vicens Vives lo ha destacado claramente:

" Pudo ser una verdadero reforma agraria, que estabilizase la suerte del campesino castellano, extremeño y andaluz, y se limitó a hacer una transferencia de bienes de la Iglesia a las clases económicamente fuertes (grandes propietarios, aristócratas y burgueses), de la que el Estado sacó el menor provecho y los labradores gran daño. Consecuencia inmediata de esa medida fueron la consolidación del régimen

(55) El constitucionalismo seguirá siendo un mito, pero también expresa la fe del hombre liberal en la racionalización de la política. Desgraciadamente, el agitado siglo XIX hará de las Constituciones la expresión del programa político del partido triunfante, haciendo imposible o de difícil realización una Constitución que fuese "espacio de juego" político para todos los partidos, exceptuándose quizás la de 1876.

liberal (los conservadores, compradores de bienes nacionales, se vincularon por interés a la causa de Isabel II) y la expansión del neolatifundismo, mucho más poderoso y, sobre todo, más egoísta que el -creado durante los siglos XIII a XV"(56).

En efecto, al realizarse la venta de estos bienes Mendizábal estableció que el pago podría efectuarse con títulos de la Deuda por su valor nominal -se trataba de hacer frente a un problema más financiero que económico-, por lo que fueron los poseedores de títulos, muy depreciados, los que se beneficiaron de esta medida, junto con -los que disponían de capacidad inversora. Tuñón de Lara ha hecho notar, sin embargo, que el problema no pasó desapercibido para hombres como Flórez Estrada que, aprobando la desamortización, criticaron durante el procedimiento (57).

De este modo, mientras que en Francia la revolución aumentó enormemente el número de propietarios, en España puede asegurarse que la revolución hizo disminuir el número de pequeños propietarios, y lo que aún es más grave "miles y miles de campesinos foreros, aparceros, etc., se vieron de pronto expulsados de las tierras que habían usufructado sus antepasados durante generaciones, o se vieron obligados a pagar rentas muchísimo más elevadas. Así se creó el gravísimo descontento y el problema de la tierra..."(58). En todo caso, los progresistas aunaron intereses en defensa del nuevo régimen y debilitaron

(56) J. Vicens Vives, "Aproximación a la Historia de España", Ed. Vicens Vives, Barcelona, 4^a edición, 1966, págs. 158 y 159.

(57) Proponía Flórez Estrada que el Estado no vendiese las tierras sino que las entregara en arriendo enfiteútico, ya que de concederse el pleno dominio de los predios a los campesinos, la igualdad distributiva sería de breve duración. Por el contrario, siendo el Estado dueño del dominio directo y el campesino dueño del dominio útil, la reforma agraria se consolidaría definitivamente (Véase la obra de M. Tuñón de Lara "La España del siglo XIX". Ed. Laia, Barcelona 1973, págs. 85 a 88).

(58) Eloy Terrón, ob. cit., págs. 166 y 167.

el poder de la Iglesia al suprimir su poder económico.

Finalmente, la guerra civil no sólo fue un factor que ayudó al nacimiento del nuevo régimen. También a causa de la crueldad de una guerra larga e implacable, hizo surgir en la sociedad española el cansancio y el deseo cada vez mayor de paz y de seguridad. Así, en los últimos años de la guerra, surgen y proliferan palabras nuevas: conciliación, transacción, negociación, pacto... Todo ello, junto a las agitaciones habidas durante la Regencia de Espartero, explica el advenimiento de una nueva década, la llamada "década moderada".

2. El Plan del Duque de Rivas de 1836: la educación al servicio de la -- clase.

Las primeras medidas tomadas por Javier de Burgos durante la Regencia de María Cristina enlazan con la tendencia centralizadora del liberalismo español. Tales medidas, reflejadas en una amplia reforma administrativa que hacía de la provincia la circunscripción básica, tienen su incidencia en la educación, ya que la famosa Instrucción a los flamantes subdelegados de Fomento les asignaba como una de sus funciones la de vigilar y proteger la instrucción pública en su provincia, especificándose más tarde sus atribuciones respecto de todos los establecimientos de enseñanza, exceptuadas las Universidades.

Posteriormente, restablecida la antigua Dirección General de Estudios, se encomienda a ésta el estudio y la elaboración de un nuevo plan de instrucción pública con el fin de poder derogar los planes promulgados bajo la égida de Calomarde. Paralelamente, los liberales adoptan una serie de medidas que, en relación con la educación, tienen especial significación. Así, los liberales consiguen en 1835 dar un gran impulso a la centralización educativa, al incorporar a los presupuestos generales del Estado, por vez primera, una serie de dotaciones que, agru-

padas ahora dentro del apartado correspondiente al Ministerio del Interior, se consagran a la instrucción pública (59). Del mismo modo, acometen la reforma de los seminarios conciliares, trazando un plan de estudios uniforme que, en realidad, se dirigía a conseguir la formación de un clero liberal que apoyara al nuevo régimen, en contraposición a la mayoría del clero existente cuyas ideas seguían siendo predominantemente absolutistas.

Son conocidas las tensiones que el Ministerio Mendizabal provocará entre los liberales como consecuencia de las diversas medidas radicales adoptadas. Al inclinarse la Reina Gobernadora por los más moderados, la escisión se hacía inevitable (60). Las diferencias ideológicas que separaban ostensiblemente ya a moderados y progresistas, - se van a manifestar también en el campo de la educación. De esta suerte, cuando el Ministerio Istúriz promulgue el Real Decreto de 4 de agosto de 1836, que aprueba el Plan general de Instrucción Pública, el libe-ralismo moderado acuña de modo casi definitivo lo que va a ser su concepción de la educación (61).

El Plan del Duque de Rivas, llamado así porque ^{lo rubricaba como/} éste/Ministro de Gobernación, tuvo cortísima vigencia. A los pocos días de su promul

(59) Es cierto que dichas partidas, ante la grave realidad de la guerra carlista, no llegaron a aplicarse a la educación, pero la pura inclusión indica hasta que punto se abría paso la idea, revolucionaria en su momento, de que era obligación del Estado financiar debidamente la instrucción pública.

(60) Como es sabido, los historiadores colocan en este momento la separación de los exaltados y la constitución del partido progresista.

(61) El Plan se aprobó por Decreto porque el Estatuto Real no atribuía a ninguna de las dos cámaras colegislativas atribuciones en materia de educación. Véase el texto en "Colección de ^DDecretos", Tomo XXI. También en la obra de Alvarez de Morales, ya citada, apéndice III, págs. 567 a 587.

gación se producía la caída del Ministerio de Istúriz y se restablecía la vigencia de la Constitución de 1812, lo que suponía la derogación del Plan al restablecerse la competencia de las Cortes en materia de educación. Sin embargo, es un texto que merece detenido estudio, no sólo porque señala las grandes directrices del liberalismo moderado en educación, sino también porque va a ser incorporado, en sus grandes líneas, tanto al Plan Pidal como a la famosa Ley Moyano.

El moderantismo, que surge incipiente en las propias Cortes de Cádiz, se manifiesta claramente en el trienio constitucional y se constituye con perfiles propios en los primeros años de la Regencia de María Cristina, supone el abandono de las concepciones democráticas o radicales de los años de la guerra de la independencia. Como tendremos ocasión de precisar al examinar su triunfo en la década moderada de 1844-1854, el nervio central del moderantismo se halla en la concepción doctrinaria de la soberanía que, huyendo de la soberanía nacional, encuentra su mejor definición en el sufragio censitario y en el primado de la propiedad no sólo sobre la libertad, sino también, y en especial, sobre la igualdad. Esta concepción política del moderantismo tiene --- también sus connotaciones en la educación.

En primer lugar, se abandona el viejo ideal de la educación -- universal, gratuita en todos sus grados, que había consagrado el Reglamento de 1821. Era una consecuencia lógica del nuevo sesgo político -- adoptado. Ya no se trataba de conseguir la igualdad ante las luces como presupuesto necesario para conseguir la igualdad real, porque precisamente el primado de la propiedad -- sólo los más capaces son los que acceden a ésta y, en consecuencia, son los que deben gobernar-, implica obviamente la desigualdad derivada de la distinta educación obtenida; en consecuencia, la igualdad será sólo igualdad jurídica ante la ley. En -- segundo lugar, la enseñanza secundaria o intermedia no será aquella -- educación que deba extenderse lo más posible, sino aquélla que prepara para la educación superior o universitaria concebida ya con un carácter

elitista. Finalmente, ahora sí, la educación, desprovista de su carácter democrático o revolucionario, será concebida como instrumento de poder y, contradiciendo la ideología liberal de sus orígenes, deberá adoctrinar de acuerdo con los fines del Poder, relegando al olvido la noble tarea de la formación libre del espíritu libre.

El Plan es ambicioso: regula los tres grados de enseñanza, - los establecimientos públicos y privados, el profesorado, la administración y el gobierno de los centros del Estado, los métodos de enseñanza, los grados académicos, etc. Ciertamente es que traza sólo las grandes líneas, dejando para reglamentaciones posteriores la regulación minuciosa de - estas materias, pero el sistema educativo está ya pergeñado y preparado para ser recogido, con las modificaciones necesarias, por la mítica Ley Moyano.

La instrucción primaria pública es dividida en elemental y superior, debiendo ésta última ampliar las nociones básicas comprendidas en aquélla. Se crea en la capital del Reino una Escuela Normal, - con independencia de las que puedan crearse en las provincias. Se establece el carácter gratuito de las escuelas públicas para los niños que sean verdaderamente pobres, pobreza cuya calificación se encomienda a las comisiones de pueblo, de partido y provinciales.

Los maestros, que se formarán en las Escuelas Normales, para poder acceder a una escuela pública deberán tener cumplidos veinte años de edad, poseer el título correspondiente y obtener un certificado de buena conducta de carácter municipal. Se establece la obligación de los Ayuntamientos de proporcionar a los maestros públicos casa o habitación, aportar el edificio para la escuela y costear el sueldo de los - mismos. Por último, la dirección de la instrucción primaria pública corresponde al Ministerio de la Gobernación.

La enseñanza secundaria "comprende aquéllos estudios a que no alcanza la primaria superior, pero que son necesarios para complet

tar la educación general de las clases acomodadas y seguir con fruto las facultades mayores y escuelas especiales" (art. 25). Como veremos, esta concepción de los moderados se enfrentará a la de los progresistas, que mantendrán el viejo ideario liberal de una enseñanza media como extensión de la primaria.

También aquí se divide la enseñanza pública en elemental y superior. La primera se impartirá en Institutos elementales, cuya financiación correrá a cargo del presupuesto provincial, de las retribuciones de matrículas y de las rentas de las enseñanzas que convengan suprimir. La segunda es ampliación de la primera -se introduce además la economía política, el derecho natural y la administración-, y se dará en Institutos superiores, costeados por el presupuesto general del Estado, por las retribuciones de matrículas y por las rentas de los establecimientos públicos que para crear aquéllos convenga suprimir. Aún cuando se establece una separación entre la enseñanza secundaria y la superior, todavía el deslinde no es completo.

La tercera enseñanza comprende Facultades, Escuelas Especiales y Estudios de Erudición (Arqueología, Numismática y Bibliografía). Al lado de las Facultades clásicas de Teología, Jurisprudencia y Medicina, se colocan las de Farmacia y Veterinaria.

Disposiciones comunes a la enseñanza secundaria y a la tercera enseñanza regulan el régimen del profesorado -que mantiene el -- acceso por oposición-, el método de enseñanza -no se establece obligación de texto alguno (62)- y los exámenes.

(62) El tema de los libros de texto será una constante, y una obsesión, a lo largo del siglo. En el Plan se consagró la libertad de cátedra, lo que muestra que, frente al deseo de uniformizar las conciencias, late aún en el moderantismo el viejo respeto a la libertad.

Finalmente, el Plan regula la enseñanza privada en los dos primeros niveles educativos, en contraposición al Reglamento de 1821 que la regulaba sólo para la tercera enseñanza. Las limitaciones a la enseñanza privada son, sin embargo, escasas, sin duda porque está latente ya en el moderantismo el deseo de pactar con la Iglesia en este campo, como consecuencia del espíritu de conciliación y transacción que ya hemos observado. Respecto de la enseñanza primaria se establece que todo individuo español de veinte años podrá establecer y dirigir una escuela -- siempre que presente a la autoridad civil local un certificado de buena conducta y participe por escrito a la misma autoridad "el ramo que se proponga enseñar" (art. 24). En la enseñanza secundaria los requisitos son algo más exigentes: ser español y tener veinticinco años cumplidos; ser Licenciado en Ciencias o en Letras; certificado municipal de buena conducta; inscribirse como director del establecimiento en el Instituto -- más cercano y manifestar por escrito al director del Instituto el método que piensa adoptar en la enseñanza. Requisito común es el de no haber sido condenado a penas infamatorias sin haber obtenido rehabilitación.

3. El Proyecto de Someruelos de 1838 y la polémica sobre los Institutos.

El Gobierno progresista que sustituyó al Ministerio Istúriz restableció la Dirección General de Estudios, presidida ahora por Quintana, encomendándole a la mayor urgencia la preparación de un nuevo plan para el próximo curso escolar. Disponiendo de poco tiempo, se decidió prescindir de la enseñanza primaria y retocar adecuadamente el Plan Calomarde, que seguía vigente, para las otras dos enseñanzas. Las modificaciones que el "Arreglo provisional" de 1836 aportó a la segunda enseñanza consistieron en introducir determinadas disciplinas --geometría, química, literatura, historia...-- en los tres años de Filosofía que se exigían para el ingreso en las Facultades Mayores; en el ámbito universitario, las reformas se limitaron a diversas modificaciones en los planes de estudio de Jurisprudencia, Teología y Medicina.

Como el "Arreglo provisional" de 1836 no satisfizo a nadie y como el deterioro de la enseñanza, no sujeta a ningún plan moderno, era evidente, los moderados, de nuevo en el Poder bajo la presidencia del Conde de Ofalia, decidieron acometer la empresa de un proyecto de ley que sentara las bases del nuevo edificio de la enseñanza liberal. No obstante, vigente la Constitución de 1837 que encomendaba al Congreso y al Senado la potestad legislativa, entendió el nuevo ministro de la Gobernación, el Marqués de Someruelos, que era más conveniente remitir a las Cortes dos proyectos de ley distintos, uno dedicado a la enseñanza primaria -que logró su objetivo en 1838- y otro relativo a la enseñanza secundaria y superior.

El proyecto que ahora examinamos, y que no prosperó, tenía sus bases en el Plan del Duque de Rivas con algunas modificaciones -importantes (63). Se partía, respecto de la enseñanza secundaria, de la implantación de Institutos elementales y superiores -éstos últimos -denominados establecimientos nacionales-, de acuerdo con el Plan citado. Sin embargo, introducía una importante modificación que sería objeto de duro debate y que, a la postre, produciría la muerte del proyecto. La modificación estribaba en que los Institutos elementales, considerados establecimientos provinciales, se costearían no sólo con las retribuciones derivadas de las matrículas, sino también con "los productos de todas las propiedades, memorias, fundaciones, legados y obras pías, destinadas en la actualidad, o que en lo sucesivo, bajo éstas o -cualesquiera otras consideraciones, puedan destinarse a la Instrucción Pública de segunda clase", así como con las "rentas de los diversos establecimientos que con el nombre de cátedras de Latinidad, Colegios de Humanidades o Filosofía existan en las respectivas provincias y crea el.

(63) Véase el texto íntegro del proyecto en Alvarez de Morales, ob. cit., Apéndice IV, págs. 589 a 602.

Gobierno conveniente aplicar a este objeto"(art. 79). Era, en realidad, una nacionalización de los establecimientos privados de segunda enseñanza, que no podía pasar desapercibida para los congresistas y senadores (64).

Otra modificación de interés era la mayor severidad que se establecía en la regulación de la enseñanza privada. Se acepta la existencia de establecimientos privados para la enseñanza impartida por los Institutos elementales, reproduciéndose prácticamente los requisitos -- exigidos por el Plan del Duque de Rivas para la creación de Centros. Los alumnos privados, para acceder después a un Instituto Superior, -- deberían sufrir un examen de ingreso; igual tratamiento se otorgaba a los alumnos de los seminarios conciliares.

En cambio, "los estudios de Instituto superior y de Facultad mayor, para ser válidos, deberán hacerse precisamente en los establecimientos públicos dirigidos por el Gobierno"(art. 68). Es cierto que el artículo 69 no negaba la posibilidad de que las materias propias del Instituto Superior o de la Facultad fueran impartidas en establecimientos privados, pero "sin que los cursos seguidos de este modo puedan servir para formar carrera", es decir, se negaba la validez académica y profesional a dichos estudios. Esta grave restricción era, por otra parte, una consecuencia lógica del objetivo ya señalado de la nacionalización de la segunda enseñanza. El artículo 70 completaba el nuevo sistema al afirmar que "la dirección y gobierno de la Instrucción Pública en todos los ramos corresponde al Gobierno de S.M., por el Ministerio de la Gobernación de la Península".

(64) Respecto de la Universidad no había cambios de importancia. No se deslindaba aún suficientemente la segunda de la tercera enseñanza, pues la Universidad era definida como una institución compuesta de "un Instituto Superior y de la enseñanza completa de una o más Facultades mayores" (art. 9).

Pasado el proyecto a dictamen de la Comisión de Instrucción pública del Congreso, se pronunció a favor del mismo, aún cuando estimó más adecuado reducir el Proyecto a una serie de cuestiones fundamentales que posteriormente fueran objeto de desarrollo reglamentario. Destaca en el dictamen de la Comisión el apoyo a la implantación de Institutos "con fondos puramente provinciales o provenientes de bienes y recursos existentes en su respectivo territorio con semejante destino y aplicación". Igualmente resulta de interés resaltar el asentimiento a la regulación de la enseñanza privada que "está conforme con los principios de libertad civil y con los de toda buena administración en los estudios"(65).

Favorable fue también la actitud del Congreso, no sin que se produjera una fuerte polémica centrada fundamentalmente en dos temas: uno, lo que los progresistas consideraban como una excesiva centralización de la enseñanza; otro, la conversión de los establecimientos privados en Institutos, que aparecía como una desviación respecto de la voluntad de fundadores y legatarios y, en definitiva, como un ataque a la libertad de enseñanza.

(65) Véase el dictamen completo en la obra ya citada de Alvarez de Morales, Apéndice IV, págs. 602 a 608. Debe destacarse también que en el difícil tema de los libros de texto la Comisión se atiene fielmente al espíritu liberal, pronunciándose del siguiente modo: "La dificultad de juzgar el mejor libro que haya podido publicarse sobre una ciencia; la imposibilidad de que uno sólo abrace todas sus partes, y de que las trate todas con igual superioridad y método... y, sobre todo, la garantía (no designándose los libros) que se da a todas las opiniones que concurren a formar la Instrucción general de un país, para que jamás pueda convertirse la Instrucción Pública en un arma política que tiende a esclavizar el pensamiento o a imprimirle una dirección particular y calculada friamente de antemano, son otras tantas circunstancias que recomiendan altamente la libertad en la elección de autores".

La Comisión del Senado dictaminó favorablemente porque, en última instancia, consideraba como un hecho más grave que la situación de la enseñanza continuara rigiéndose por el Plan Calomarde. Sin embargo, el debate del Senado, centrado fundamentalmente en la refundición y supresión de los establecimientos privados para dar paso a los Institutos elementales, fue enconado y difícil. Puesto a votación el artículo dedicado a este asunto, el resultado fue negativo para el Gobierno. Que el Gobierno estimaba este precepto consustancial al proyecto lo prueba el que Someruelos decidiera retirarlo por completo (66). Lo que interesa subrayar es que, a partir de ahora, el tema de los Institutos se politiza de tal modo que se convierte, como veremos, en bandería de los distintos grupos políticos.

Mejor fortuna tuvo el proyecto dedicado a la instrucción primaria, que se convirtió en Ley. La ley de 21 de julio de 1838 sigue los principios básicos de los textos anteriores, en especial los del Plan del Duque de Rivas: establecimientos de escuelas en los pueblos de más de 500 habitantes; creación de una comisión local compuesta por el alcalde, el párroco, el regidor y otras dos personas, sobre la que recaía fundamentalmente la implantación de la ley; preocupación por la formación de los maestros a los que se les exige 20 años de edad, titulación y examen previo; creación de las escuelas normales; financiación de los maestros a cargo de los Ayuntamientos; gratuidad para los alumnos que no pudieran pagar la enseñanza (67). Aún cuando todos estos principios rectores de la enseñanza primaria ya los conocemos, importa resaltar que su promulgación por ley permitió su vigencia hasta 1857, año en que gran par-

(66) Sin embargo, inexplicablemente, el mismo Someruelos promulgaría un mes más tarde una Real Orden sobre regulación de establecimientos privados que suponía un giro copernicano: se autorizaba ahora la enseñanza secundaria con el beneficio de la validez académica. A tales efectos, sólo se exigía principalmente que el plan de estudios fuera igual al de los Centros públicos. Para acceder a la Universidad se establecía, en tales casos, un examen de ingreso.

(67) Véase la "Colección legislativa de instrucción primaria", Madrid, 1856, que recoge el texto de la ley en las págs. 3 a 11.

te de estos principios se incorporan a la Ley Moyano. Su importancia reside, en contraste con el antiguo régimen, en arbitrar un plan de instrucción para todos los pueblos de España, llenando el vacío absoluto -- hasta entonces existentes. De otra parte, parece que su implantación debió de ser trabajosa y lenta, pues según las estimaciones de Moreau el analfabetismo, que en 1841 alcanzaba al 91% de la población, en el censo de 1860 se ha reducido solamente a un 81%. Igualmente, el número de escuelas públicas y privadas existentes en 1841 era de 15.805, mientras que en 1859 ascienden a 22.753(68).

4. El Proyecto de Infante de 1841.

El fracaso del proyecto de ley general de instrucción pública de Someruelos, a pesar de los notables esfuerzos realizados por los moderados, dejaba la enseñanza en manos del Plan Calomarde, tan lejos del espíritu público de la nueva época. Promulgada la ley de 1838 sobre la instrucción primaria, la confusa situación en que se encontraba la enseñanza secundaria recabó la atención de los diversos gobiernos que se suceden desde la caída del Conde de Ofalia.

Regía, en este grado de enseñanza, el "Arreglo provisional" de 1836 que había tendido a unificar los estudios de la enseñanza media. Pero, de hecho, dependientes tales estudios de las Universidades, cada una siguió con sus planes sin que apenas surtieran efecto las medidas redactadas por Quintana. Como el mayor problema residía en la necesaria independencia de los Institutos respecto de las Universidades, por

(68) Véase Sánchez Agesta, ob. cit., que incluye entre los apéndices documentales uno dedicado a la enseñanza (págs. 465 y 466). Sobre el posible significado de estas cifras volveremos al estudiar la Ley Moyano.

Real Decreto se procedió a la creación de diversos Institutos, precisamente a través del camino previsto por Someruelos en su proyecto de ley, mediante la transformación de los Colegios de Humanidades y la utilización de las rentas de éstos, así como las de fundaciones y legados. De este modo, se implantó por decreto, como un hecho consumado, la creación de los Institutos. Como es de suponer, ello contribuyó a una mayor politización del tema de los Institutos.

La Regencia de Espartero trajo consigo el dominio de los progresistas y con ellos la preocupación por la enseñanza secundaria. Participaban, sin embargo, de la misma obsesión de los moderados -- acerca de la caótica situación en que se encontraba la ordenación de la enseñanza. De ahí que los progresistas acometieran, siendo Fernando Infante ministro de la Gobernación, la elaboración de un proyecto de ley que, siguiendo el ejemplo de la ley de 1838 sobre la enseñanza primaria, pudiera conseguir la aprobación de las Cortes. Precisamente, para facilitar su aprobación, el Gobierno utilizó la técnica de no presentar un plan exhaustivo que diera lugar a múltiples debates, sino un texto con los principios fundamentales que debían regir la enseñanza secundaria y terciaria, dejando a los reglamentos gubernativos la regulación minuciosa del plan y la de aquellos asuntos que por su delicado carácter resultaban de difícil aprobación por las Cortes. A pesar de ello, sin duda por los múltiples problemas políticos que surgieron -- las Cortes no llegaron a discutir el proyecto. Se produjo la caída del Gobierno justamente cuando éste lo presentaba.

No obstante, el proyecto de Infante es significativo por lo que manifiesta respecto del ideario progresista, que lentamente va aproximándose al de los moderados en esta materia, aún cuando conserve diferencias importantes. La Exposición de Motivos justifica el proyecto de ley en función del carácter incompleto que tenía la legislación de la enseñanza y por la necesidad de "impedir su total decadencia y modifi-

car parcial e insensiblemente (sic) los graves defectos de que adolecía la organización que dió a las Universidades y Escuelas Especiales el poder que prevaleció en España después de la terrible catástrofe de -- 1823". Invocando la "desventurada suerte del Proyecto de Someruelos" y urgiendo la necesidad de una regulación general, se justificaba su carácter de ley de bases en atención a la competencia del Poder legislativo "sobre los derechos de la sociedad y los de los particulares", lo que suponía la necesaria aprobación por las Cortes de los aspectos fundamentales de la enseñanza (69).

?Cuáles son las características de este proyecto? En relación con la enseñanza secundaria, definida ahora como enseñanza intermedia, se establece que "comprenderá los estudios preparatorios para toda carrera literaria y los que sirven generalmente para la cultura humana, atendiendo a las necesidades especiales de los pueblos y de las clases productoras"(art. 1º). Se volvía, pues, a la concepción liberal del viejo Reglamento de 1821, dedicando los Institutos elementales a la mayor formación de "las clases productoras" y los Institutos Superiores a la preparación para la Universidad.

Se consagraba, por otra parte, la situación de los Institutos ya creados por Decreto, al disponer que su sostenimiento provendría de las retribuciones de matrícula, los auxilios municipales consistentes en la aportación del edificio y "las rentas de todas las propiedades, memorias, fundaciones, legados y obras que hubiere en la provincia destinadas en la actualidad o que en lo sucesivo se destinaren a la segunda enseñanza".(art. 5º).

Se regula también la libertad de enseñanza en el sentido que el viejo liberalismo había dado a esta expresión: libertad de creación de centros. No sólo se afirmaba que "todo español tiene derecho a abrir -

(69) Véase el proyecto completo en Alvarez de Morales, ob. cit., Apéndice V, págs 611 a 620.

por sí Institutos elementales, sin más restricción que la de dar cuenta a la autoridad civil de la localidad y de someterse a la inspección gubernativa ordinaria", sino que también se establecía la posibilidad de crear Institutos superiores privados que "se sujetará a los reglamentos que el Gobierno diere para los establecimientos de esta clase"(art. 8º).

Por lo que respecta a la Universidad apenas pueden observarse diferencias respecto del proyecto de Someruelos. Partiendo del mismo concepto, se mantiene la confusión entre las enseñanzas media y superior, puesto que sólo se consideran como Universidades aquéllos establecimientos que tengan recursos para costear las enseñanzas de dos Facultades superiores, por lo menos, y un Instituto superior. Se insiste igualmente en que las Universidades se mantendrán con las retribuciones por matrícula, las rentas de las actuales y los créditos de los presupuestos generales del Estado (70).

Aún cuando los progresistas no consiguieron aprobar las bases del sistema educativo preconizado, los años de la Regencia de Espartero son positivos porque se adopta en ellos una serie de medidas importantes para la educación. Así, Infante, por medio de una Real Orden, acometió el problema del profesorado universitario, estableciendo las distintas categorías entre los catedráticos, previstas en su proyecto, y elevando las retribuciones de los mismos.

Su sucesor en el Ministerio, Torres Solanot, procedió a la supresión de las Universidades de Cervera y Palma, así como las de --

(70) Como dato curioso se establece que "los estudiantes pobres que hubieran dado pruebas positivas de capacidad y de aprovechamiento en sus estudios anteriores podrán obtener gratuitamente, por medio de un ejercicio especial, las matrículas y pruebas de curso y los grados académicos, a excepción del doctorado"(art. 1º de las disposiciones generales, cap. III).

Oñate y Vitoria, creando en su lugar Institutos de enseñanza media, reformó los estudios de Derecho, creó la Escuela Especial de Administración Pública y la Escuela Especial de Ingenieros de Montes.

Gómez de la Serna acometió la tarea de dar mayor dignidad a los estudios de filosofía, creando con rango propio la Facultad universitaria. La caída de Espartero arrastró también, poco tiempo después, la recién creada Facultad de Filosofía. Meses más tarde se reformaban los estudios de Medicina.

5. La Administración Educativa.

Apenas iniciado el régimen liberal, era evidente que la Inspección General de Instrucción Pública, creada por Calomarde, no podía proseguir sus existencia. A pesar de los notables servicios de los hombres que la compusieron, la Inspección General pugnaba con la nueva realidad. No es de extrañar, pues, que una de las primeras medidas tomadas por los hombres de la transición fuese el restablecimiento de la institución creada por los diputados de Cádiz, la prestigiosa Dirección General de Estudios.

La Dirección General de Estudios, restablecida por Real Decreto de 25 de septiembre de 1834 e integrada ahora por siete miembros, tendría, sin embargo, corta vida. La fuerte tendencia a centralizar todos los asuntos en los diferentes órganos del Estado, no era compatible con la vieja idea de los diputados de 1812 de una Dirección de Estudios autónoma respecto de la Administración del Estado, encargada de promover las reformas y suprema celadora de las libertades en materia de enseñanza.

Un dato significativo lo constituye el Plan del Duque de Rivas de 1836, en que expresamente se deroga la Dirección General de Estu-

dios, creándose en su lugar, como organismo típicamente consultivo, el Consejo de Instrucción Pública. Este Consejo, compuesto por veinte miembros como máximo, no llegaría a funcionar, pues, como sabemos, el Plan sólo rigió escasamente dos meses.

La restablecida Dirección General de Estudios prosiguió, pues, su labor de reformas, pero era ya un organismo seriamente amenazado. El Proyecto de ley de Someruelos establecía claramente la centralización de los asuntos de educación al disponer, como hemos visto, que la dirección y gobierno de la instrucción pública correspondía al Ministerio de la Gobernación, al mismo tiempo que volvía a la idea del Plan de 1836 de crear un Consejo de Instrucción Pública que era, prácticamente, un remedo de aquél, si bien éste recibía funciones ejecutivas. En relación con este tema, la Comisión parlamentaria que dictaminó el Proyecto criticó el carácter híbrido de este organismo, definiéndose partidaria del principio clásico de atribuir las funciones ejecutiva y consultiva a órganos distintos, aprobando, sin embargo, la idea de crear un Consejo de Instrucción Pública en el que se refundieran todas las juntas y comisiones que habían ido surgiendo al margen de la Dirección General de Estudios(71).

(71) Es importante subrayar aquí, por otra parte, que la necesidad de un Ministerio de Instrucción Pública es ya una aspiración sentida por los liberales españoles. En este sentido, son significativas las palabras de la Comisión: "el Ministerio de Instrucción Pública que existe en otras naciones es necesario de todo punto entre nosotros; cualquier otro medio de gobierno es ineficaz, más lento para obrar, más complicado y difícil en el continuo roce con autoridades elegidas para entender de negocios en sumo grado diferentes y lo que es todavía más notable, más costoso a la Hacienda Pública".

Fracasado el proyecto de Someruelos, se procedió, en ese mismo año a reformar la Dirección General de Estudios haciendo de este órgano un cuerpo ejecutivo dentro del Ministerio de la Gobernación. De hecho, la Dirección General de Estudios se había convertido en un híbrido con funciones ejecutivas y consultivas. Por otra parte, la tramitación de los asuntos administrativos obligó a la creación de una Sección dentro de la misma Dirección.

La situación era, pues, complicada, convirtiéndose la Dirección General de Estudios en un organismo ineficaz necesitado de una seria reforma. Dicha reforma se acomete durante la Regencia de Espartero por un Real Decreto de 1 de junio de 1843, cuyo largo preámbulo reconocía que la organización de la Dirección era contraria a "los buenos principios administrativos": el número de miembros resultaba escaso para hacer frente a las funciones consultivas y excesivo para resolver los asuntos pendientes de ejecución; además, no era acorde con los principios de la moderna organización que un sólo cuerpo reuniera atribuciones de liberantes y ejecutivas al mismo tiempo.

Por todo ello, se suprimía la Dirección General de Estudios, se ampliaba la plantilla de la Sección de Instrucción Pública y se creaba el Consejo de Instrucción Pública con el carácter de alto cuerpo consultivo. Dicho Consejo aparecía ya como un órgano estatal y centralizado, ya que sus miembros, designados entre personas de reconocido prestigio científico o literario, eran nombradas por el Gobierno (72). Sus funciones se detallaban del siguiente modo: dictaminar sobre la creación, conservación y supresión de establecimientos de enseñanza; métodos de estudios y reglamentos de centros de enseñanza; provisión de rectorados y cátedras, remoción de rectores y catedráticos propietarios y, en general, todas las materias educativas que el gobierno tuviera a bien consultarle.

(72) Recuérdese que en la Dirección General de Estudios el sistema de designación era el de cooptación.

Se creaba también una Junta de centralización de fondos destinados a la Instrucción pública, dependiente del Ministerio de la Gobernación. De esta suerte, la vieja autonomía de las Universidades, fundada en sus propias rentas, recibía el golpe de gracia. Con la centralización de todos los asuntos administrativos en el Ministerio de la Gobernación a través de la Sección de Instrucción Pública, con la centralización de todos los fondos -pronto se constituiría una caja única incorporada a los presupuestos generales del Estado- y con la centralización de todas las decisiones en materia educativa, los basamentos de la nueva organización liberal de la educación estaban ya firmemente asentados.

VI. LA SECULARIZACION DE LA EDUCACION

1. Orden, paz y propiedad

La extraordinaria crudeza de la guerra civil carlista y los últimos y agitados meses de la Regencia de Espartero preparan los ánimos para una nueva etapa. El deseo de paz y de seguridad aumenta conforme van pasando los días de la segunda Regencia. Las posibilidades de conciliación y de transacción se incrementan. Sin embargo, la nueva etapa política viene, una vez más, de manos del pronunciamiento, constante típica de nuestro siglo XIX a la hora de producirse los cambios políticos. Apoyados en esta situación, -- los moderados ocuparán el Poder durante una década.

Las primeras medidas de los moderados se dirigen a -- tranquilizar a los distintos sectores sociales que constituyen su -- "clientela" (la alta aristocracia, las nuevas clases propietarias surgidas de la desamortización y una considerable porción del Ejército). -- Tal sentido tienen las primeras disposiciones encaminadas a la regulación de la libertad de prensa --suprimiendo el Jurado--, a la reforma de los Ayuntamientos --designados por el Gobierno, no electivos-- y a la supresión de la Milicia nacional --sustituyéndola por la Guardia civil que ahora se crea-. Suprimidas así las instituciones progresistas, el moderantismo acomete la tarea de reformar la Constitución -- de 1837, dando lugar, en realidad a una nueva Constitución, la de -- 1845, que es, sin lugar a dudas, la mejor expresión del pensamiento liberal moderado.

El dictamen de la Comisión parlamentaria subrayaría que "la potestad constituyente no reside sino en la potestad constituida", -- que no es sino las Cortes con el Rey. Es decir, se niega el dogma -- de la soberanía nacional. La soberanía no ya algo indivisible, sino -- algo que es compartido por el Rey y por las Cortes. Se concreta así esa vía peculiar, que intentara Jovellanos, de mediar entre el poder --

absoluto de la Monarquía y el nuevo poder representado por la Nación. Así, ni el Rey es soberano, en el sentido tradicional del antiguo régimen, ni lo es la Nación en el sentido preconizado por el liberalismo radical. De este modo, los moderados hacen suya la teoría de la constitución histórica o interna que construyera Jovellanos y que Martínez de la Rosa continuara al rechazar la formulación abstracta de toda Constitución, proponiendo en su lugar la consagración de un régimen político que se atuviera a la realidad histórica de España (73).

Ahora bien, frente a la clásica y democrática teoría constitucional, los moderados harán suya también la teoría típica del doctrinarismo francés, afirmando el predominio exclusivo de la soberanía de la inteligencia frente a la soberanía nacional. Quizás nadie lo haya expresado mejor, entre nosotros, que Alcalá Galiano cuando dictara sus lecciones de Derecho Constitucional en el Ateneo. Repudiando toda formulación abstracta de la política, Alcalá Galiano indicará que el régimen político que España debe darse deberá estar en función de los grupos sociales con vigencia y capacidad, es decir, frente a la masa inexperta, el gobierno debe confiarse a los mejores que, en las circunstancias actuales, son las clases medias:

"En un siglo mercantil y literario como el presente, es preciso que las clases medias dominen porque en ellas radica la fuerza material, y no corta parte de la moral, y donde reside la fuerza está con ella el poder social, y allí debe estar también el poder político" (74).

(73) No otra cosa fue el Estatuto Real de 1834, sino un intento de adaptar las antiguas leyes fundamentales a la realidad histórica, atemperándolas de acuerdo con las exigencias del siglo.

(74) Citado por Díez del Corral en su obra "El liberalismo doctrinario", pág. 474.

Es, pues, la mesocracia, que encuentra en Donoso Cortés su más brillante defensor. Ya no es la soberanía de la voluntad, que desemboca en la soberanía popular, la que debe regir los pueblos, sino la soberanía de la inteligencia, única que puede prever y dirigir los impetuosos acontecimientos del siglo. Como es obvio, la inteligencia la detentan aquellas clases que, a través de la instrucción y del trabajo, han demostrado su capacidad para acceder a la propiedad y se han convertido, en consecuencia, en una auténtica fuerza social. En definitiva, las nuevas clases propietarias son las únicas que pueden dirigir la nación, y si pueden hacerlo son ellas las que deben gobernar. El fruto lógico, la consecuencia obligada era la consagración ideológica del sufragio censitario frente al sufragio universal.

Es cierto que hay otro Donoso, del que también debemos ocuparnos: el apologista del decisicismo. ¿Como es posible que la misma persona que en 1845 defiende una postura moderada, pero liberal al fin y al cabo, pronuncie en 1849 su famoso discurso sobre la dictadura? No hay, empero, ninguna incongruencia. El Donoso liberal lleva consigo ya una fuerte contradicción, pues su construcción doctrinaria es sólo el intento de evitar las consecuencias inevitables del sufragio universal, lo que Donoso Cortés llamará "el fruto terrible del socialismo ateo". Cuando se produzcan los sucesos europeos de 1848, la difícil armonía doctrinaria se quiebra ante la necesidad de enfrentarse a una revolución popular. Es entonces cuando Donoso Cortés, que ya en su primera fase doctrinaria ha defendido un poder ejecutivo fuerte, calificará a la burguesía liberal como "clase discutidora", es decir, como clase que queriendo evitar toda decisión, hace de la discusión o del diálogo la base de su política y del Parlamento el eje cardinal del juego político. Pero ese afán de dialogar sólo es, en expresión de Donoso Cortés, un intento de aplazar la decisión, un afán por convertir la batalla definitiva en un eterno debate parlamentario que en modo alguno tomará la determinación de combatir. Es preciso, pues, "una decisión pura, que no razona, ni discute, ni se justifica, es decir, creada de la nada y absoluta." (75) Es el cesarismo, la dictadura, que se justifica por la necesidad de

(75) Carl Schmitt, "Interpretación europea de Donoso Cortés", Ed. Rialp,

Bajo las premisas ideológicas indicadas, la "década moderada" se convierte⁸⁸¹ en el deseado reino de la seguridad y de los negocios, perdiéndose la ocasión de realizar una revolución liberal. El ascenso de las clases medias, al que contribuye la reforma fiscal de Mon en 1845 simplificando y unificando la legislación de los impuestos, se realiza en estos años de un modo todavía lento, pero firme. La expansión económica del período 1856-1867 es el premio al trabajo mesocrático de estos años.

En efecto, Tuñón de Lara ha mostrado que en los años transcurridos desde 1843 a 1854 se realiza el despegue de la industria textil catalana, se impulsa la siderurgia vasca, se desarrolla la industria del carbón asturiana, aparecen las primeras sociedades anónimas y se fortalece el capital bancario. Ciertamente que las inversiones son aún pocas, el mercado nacional sumamente débil y fuerte la tendencia hacia la especulación, pero no cabe duda de que las nuevas clases propietarias han encontrado en el régimen moderado el apoyo necesario para un mayor desarrollo posterior. (76)

¿Qué sucede mientras con el partido progresista fundado por Olózaga en 1837? El progresismo tiene en estos años dos graves problemas: la alarma de los sectores conservadores ante los sucesos revolucionarios de 1843 y la animadversión de la Corona. Si a ello se une la manipulación electoral que en estos años comienza, se comprende que el liberalismo progresista se fraccione en diversas tendencias internas que acabarán por destruirlo. De un lado, aquéllos que a pesar de todo confiaban en el acceso al Poder por vías legales; de otro, aquéllos que desconfiando del mecanismo electoral propugnaban el retraimiento y, en definitiva, la abstención ante las urnas; finalmente, para el ala izquierda del partido sólo la doctrina de la "revolución legal" es posible, es decir, cerrada la vía legal para el acceso al Poder sólo la vía revolucionaria será el camino adecuado para imponer la soberanía de la Nación. Posiblemente tenga razón Richard Carr cuando afirma que "estas divisiones del partido progresista lo redujeron casi a la impotencia en 1848 y facilitaron la larga hegemonía de los moderados" (77).

(76) Tuñón de Lara, ob. cit., págs. 104 a 111.

(77) Richard Carr "España 1808-1939", Ediciones Ariel, Barcelona 1963, pág. 231.

Por último, otra fuerza nace en estos años a la vida política: es el partido demócrata que se constituye como tal en 1849. Su origen debemos buscarlo en la izquierda del partido progresista. Son los herederos más puros de las ilusiones y entusiasmos de los viejos liberales exaltados. Aún cuando su ideología adolece de cierta vaguedad, serán partidarios de la soberanía popular, lo que explica que en su seno surjan los primeros brotes de republicanismo. Al igual que moderados y progresistas, buscarán en el Ejército, verdadero poder del siglo, apoyo y estímulo políticos, pero su actividad no se dirigirá hacia los generales, sino hacia la joven oficialidad, los sargentos y la tropa. Frente a moderados y progresistas defenderán el derecho de asociación que tanto horror despierta en nuestros liberales clásicos, surgiendo alrededor de los demócratas los primeros partidarios del socialismo utópico de influencia francesa. Finalmente, frente al liberalismo clásico, predicarán la intervención del Estado en la sociedad, reclamando su acción en el sistema fiscal, la asistencia social y, lo que nosotros debemos resaltar, en el campo de la instrucción pública.

2. El Plan Pidal de 1845

Dentro del contexto que hemos señalado, el moderantismo proseguirá en su labor de establecer los cimientos firmes de la educación como institución social. Pero, lógicamente, el liberalismo moderado -- está muy lejos ya de los viejos afanes del liberalismo democrático de sus orígenes. En realidad, la doctrina de la soberanía de la inteligencia pugnaba con el viejo sueño de la instrucción pública universal. Tal doctrina sólo podía abocar en un "elitismo educacional". Para decirlo con otras palabras, el liberalismo, en su versión moderada, había perdido el "pathos" por la educación.

Si la educación como elemento básico para la democracia -- había dejado de interesar al liberalismo moderado, su consideración como instrumento de poder aumentaba día a día. De ahí que el nuevo gobierno moderado, presidido por Gonzalez Bravo, encargara al Consejo de Instrucción Pública la elaboración de un proyecto general que regulara la enseñanza secundaria y la superior. La verdad es que, regula

da la enseñanza primaria por la Ley de 1838, las enseñanzas intermedia y universitaria necesitaban de una verdadera ordenación. La existencia continua de reformas parciales justificaba una norma que clarificase la situación de estas enseñanzas. Como la experiencia anterior mostraba una gran dificultad para superar una votación en las Cortes, el nuevo Ministerio decidió acometer la reforma por decreto.

Aunque González Bravo pronto debió ceder la presidencia a Narváez, el nuevo ministro de la gobernación, Pedro José Pidal, decidió proseguir con los trabajos, encargando ahora a Gil y Zárate, Jefe de la Sección de Instrucción Pública, la revisión de los estudios realizados por el Consejo de Instrucción Pública. Gil y Zárate, a quien se considera autor e inspirador del proyecto definitivo (78), demostró una gran capacidad y un gran conocimiento de los problemas educativos. Poco tiempo después, el 17 de septiembre de 1845, la Reina rubricaba el Real Decreto que aprobaba el Plan General de Estudios, más conocido como el Plan Pidal.

Este plan, del que se ha dicho "que pasaría a la historia - como el hito fundamental de la Instrucción pública en el siglo XIX"(79), iba precedido de un largo preámbulo de carácter expositivo y justificativo. De este modo explicaba el preámbulo la necesidad del plan:

(78) Así se desprende de las consideraciones que el propio Gil y Zárate hace en su obra "De la instrucción pública en España", publicada en 1851.

(79) Alvaréz Morales, ob. cit., pág. 164.

"Careciendo (la educación) de un sistema uniforme y bien ordenado; regida en general por disposiciones interinas, cuyo carácter tienen también casi todos los profesores; dotados éstos mezquinamente; desatendidos ciertos estudios a que es preciso dar impulso; privados todos de aquel enlace (sic, que constituye el verdadero edificio del saber humano, y, por último, introducido el desorden en la Administración económica, no había persona alguna en España que no clamase por su pronto y eficaz remedio"(80).

La ordenación de la segunda enseñanza.

El Plan no define la segunda enseñanza sino como "continuación de la instrucción primaria"(art. 2º). La segunda enseñanza, caracterizada en el preámbulo como "propia especialmente de las clases medias", es dividida en dos parte: una, elemental, que abarca los conocimientos necesarios para la generalidad de los hombres "indispensables a toda persona bien educada"; otra, de ampliación, que prepara para el estudio de ciertas carreras, o sirve para perfeccionar los conocimientos adquiridos en la elemental"(art. 5º).

Los contenidos de instrucción tratan de armonizar lo tradicional con lo moderno. Así, se mantienen las ciencias exactas, la física, las lenguas vivas, etc., pero también se refuerzan las humanidades -- clásicas con predominio de la lengua latina.

Igual preocupación por aunar lo antiguo y lo moderno se halla en la regulación de los establecimientos públicos de segunda enseñanza. Se mantiene la incardinación de estos estudios en la Facultad de Filosofía como estudios preparatorios para ingresar en las Facultades mayores, pero al mismo tiempo se establece dentro de dicha Facultad la carrera universitaria de Filosofía (81). Por otra parte, se consagra la

(80) Véase la "Colección Legislativa". Tomo XXXV. También la obra citada de Alvarez Morales, Apéndice VI, que incluye el texto -- íntegro del preámbulo y articulado, págs. 629 a 666.

(81) El artº. 3º decía: "la segunda enseñanza elemental y la de ampliación constituyen juntas la Facultad de Filosofía, en la cual habrá grados académicos como en las Facultades mayores".

existencia de los Institutos de segunda enseñanza, costeados fundamentalmente por el presupuesto provincial (82).

La enseñanza universitaria

La regulación de esta enseñanza se realiza bajo los principios de uniformidad y de centralización, terminando definitivamente con la -- autonomía de las viejas universidades. En el preámbulo se describe sucin-- tamente la situación a que habían llegado las Universidades y los esfuer-- zos de la Monarquía ilustrada por poner fin a la arbitrariedad en los pla-- nes de enseñanza. Incluso se reconoce que el Plan Calomarde de 1824 --- "en medio de sus vicios y del espíritu reaccionario que le dominaba, hizo, no obstante, el gran servicio de restablecer la uniformidad de enseñanza en todas las Universidades y sujetarlas además a un mismo régimen". De este modo, bajo el principio de la uniformidad, se establece minuciosamen-- te el plan de estudios para las Facultades de Teología, Jurisprudencia, -- Medicina y Farmacia; se regula la colación de grados académicos; se de-- termina la duración del curso, de los exámenes y el método de enseñanza.

La centralización llega ahora a sus últimas consecuencias. El rector es nombrado directamente por el rey, debiendo recaer en persona "de conocida ilustración y caracterizada por su posición social o por el des-- tino que ocupe", excluyéndose, sin embargo, la posibilidad de que pueda -- serlo un catedrático en activo (art. 140). Es decir, el rector es ya / ^{estrictamen} el representante del Poder Central en la Universidad. Al frente de cada -- Facultad habrá un decano, nombrado por el rey a propuesta del rector. Cada Facultad tendrá su claustro de profesores y cada Universidad un claus-- tro general. Existirá un secretario general de la Universidad, a las órdenes

(82) El art. 56 indicaba que "se llamarán Institutos los establecimien-- tos en que se dé la segunda enseñanza", y el art. 57 disponía la -- creación de un Instituto, al menos, en cada capital de provincia.

del rector, y un secretario de Facultad. Como puede observarse, la estructura de la Universidad liberal nos resulta familiar. Poco o nada queda ya de las viejas Universidades Pontificias.

La centralización es, pues, total⁽⁸³⁾. Se llega al extremo de conferir a la Universidad de Madrid -la Universidad central- el monopolio exclusivo de la colación del título de doctor (84). Esta es su justificación: "Extender este grado y los estudios que requiere a todas las Universidades, hubiera sido un gasto, sobre imposible, in necesario. Basta para ello una Universidad, y ésta ha de ser aqué-lla en que, con mayores medios y más perfección en la enseñanza, - se reunen todas las facultades, todas las ciencias para formar un - centro de luces que la iguale con el tiempo a las más célebres de - Europa, convirtiéndola en norma y modelo de todas las de España. - Esta Universidad sólo puede existir en la capital de la monarquía"⁽⁸⁵⁾.

(83) El art. 131 dice: "La dirección y gobierno de las instrucción pública en todos los ramos corresponde al rey por el Mⁿisterio de la Gobernación de la península."

(84) "Sólo en la Universidad de Madrid se conseguirá el grado de doctor y se harán los estudios necesarios para obtenerlos"(art. 77)

(85) Estas palabras del preámbulo nos recuerdan otras, expositivas también de la obsesión centralista de nuestros liberales desde sus oríge-nes: "A este fin opina la Comisión que se debe establecer en esta ilustre capital de la Monarquía una Universidad central, donde además de los es-tudios designados para la segunda y tercera enseñanza, se amplien éstos hasta el punto de proporcionar un completo conocimiento de las ciencias. Nación alguna puede progresar en ellas, ni menos perfeccionarlas sin un establecimiento de esta clase: él es el que reúne las luces de la nación en-tera y de los sabios más distinguidos; él sirve de modelo para plantear o perfeccionar los demás establecimientos de enseñanza; a él acuden los dis-cípulos más aventajados; en él se forman maestros hábiles, y se aviva la emulación de todos los profesores del Reino: la formación de obras '.../.

El profesorado de ambas enseñanzas

El tema del profesorado es, lógicamente, una constante - continua en todos los planes. Aquí se repite una vez más su lamentable situación, la "suerte precaria" en que se ^{encuentra/} y la existencia de "mezquinas dotaciones". Tres son las bases del Plan Pidal respecto del profesorado: primero, todos los catedráticos constituirán un "cuerpo único"(86), segundo, se establece un sistema de ascenso por rigurosa antigüedad y consiguiente incremento en las retribuciones; tercero, -- se dividen en tres categorías que implican retribuciones distintas.

.../..elementales, el descubrimiento de métodos más fáciles y sencillos, la uniformidad de enseñanza en toda Monarquía, y la ilustración que ha de derramar en toda ella este copioso depósito de instrucción, situado en el centro de la Península, son todas ventajas demasiado -- palpables para que nadie pueda regarlas a la formación de esta Universidad". (Dictamen de 7 de marzo de 1814 al primer proyecto legal sobre "arreglo general de la enseñanza pública". Véase Ruiz Berrio, ob. cit., pág. 373).

(86) La expresión es, literalmente, del Preámbulo. Por otra parte, el artículo 112 disponía que "los catedráticos de las asignaturas de Facultad mayor, y los de ampliación en los Institutos, excepto los de lenguas vivas, se inscribirán todos en un cuadro general, formando - escala...".

El nuevo sistema retributivo se basaba, pues, en la combinación de la categoría y la antigüedad. Hay, en primer lugar, dos tipos de profesores: regentes y catedráticos. Mientras el regente es un profesor habilitado para la enseñanza, el catedrático lo es en propiedad y por oposición. Dentro de la cátedra se establecen tres categorías: de entrada, ascenso y término. El paso de una categoría a otra es - - - también por oposición, que se efectuará en Madrid. Finalmente, para opositar a cátedra de entrada es preciso haber sido antes regente.

La enseñanza privada

El Plan Pidal adopta una postura intermedia ante el problema de la enseñanza privada. El preámbulo justifica su posición del siguiente modo:

"Hubo tiempo en que apenas consentía el gobierno colegios de esta clase, pero después se ha pasado al extremo opuesto, gozándose hoy en este punto de libertad absoluta. Hánse, por lo tanto, multiplicado extraordinariamente; más pocos son los que reúnen las condiciones exigidas para la buena educación de los niños; y es preciso que el gobierno acuda a remediar un mal que cada día va siendo de más gravedad y trascendencia".

Desde esta actitud, el Plan Pidal restringe la libertad de enseñanza a los estudios intermedios, ya que "los correspondientes a Facultad mayor deben hacerse en los establecimientos públicos dirigidos - por el gobierno, sin lo cual no serán válidos para la carrera" (art. 80).

En cambio, los estudios de segunda enseñanza que se realicen en establecimientos privados gozarán del beneficio de la incorporación, es decir, tendrán validez académica, siempre que reúnan determinados requisitos. Pero estas condiciones son ahora más restrictivas que las establecidas en el Plan del Duque de Rivas. Así, para abrir un establecimiento privado de enseñanza se mantiene el requisito de tener veinticinco años de edad y no haber padecido penas infamantes, pero se ---

somete su creación a una "autorización especial del Gobierno, oído previamente, el Consejo de Instrucción Pública", además de efectuar un depósito importante en metálico (art. 82).

La expresada "autorización especial" supone, de acuerdo con los artículos 83 y 84 del Plan, la concurrencia de los siguientes elementos: presentar la fe de bautismo, poseer un certificado de moralidad y buena conducta expedido por el alcalde y el cura párroco de su domicilio, detallar el programa de enseñanza a efectos de reconocimiento y colocar al frente del establecimiento a un director que deberá tener veinticinco años de edad, acreditar buena conducta y estar en posesión del título de doctor o licenciado según la categoría del establecimiento (87).

Existían también otras restricciones tales como acreditar una plantilla mínima de profesores en función de las asignaturas del plan de estudios, la obligación de que los alumnos se examinaran en el Instituto a que estuviese incorporado el establecimiento, el pago de las correspondientes matrículas y la sujeción del mismo "a las más rigurosa inspección de parte del Gobierno (arts. 89, 90 y 93).

?No era ésta una excesiva severidad respecto de la enseñanza privada?. No lo estimaba así el legislador. El carácter restrictivo con que se regulaba la libertad de enseñanza se justificaba en el preámbulo en atención a que "la enseñanza de la juventud no es una mercancía que puede dejarse entregada a la codicia de los especuladores, ni debe equipararse a las demás industrias en que domina sólo el interés privado. Hay en la educación un interés social, de que es guarda el gobierno, obligado a velar por él cuando puede ser gravemente comprometido".

(87) La categoría del establecimiento estaba en función de las enseñanzas que impartían, ya fuera la elemental o comprendiera también la de ampliación.

La recepción del Plan

En realidad el Plan Pidal se limitaba fundamentalmente a recoger las innovaciones ya introducidas por reformas anteriores. -- Tenía como antecedente remoto el Reglamento de 1821, si bien des-- pojado de su carácter revolucionario, y como antecedente inmediato el Plan del Duque de Rivas, en el que había colaborado Gil de Zárate. Igualmente, se habían tenido presentes las sucesivas reformas -- efectuadas por los progresistas bajo la Regencia de Espartero.

No obstante, el Plan fue objeto de duros ataques en las -- filas conservadoras y clericales. Un testigo de excepción, por su ta-- lento y honestidad, Jaime Balmes, escribía a los pocos meses una -- serie de artículos en "El Pensamiento de la Nación" analizando casi exhaustivamente el Plan. Aunque reconocía que en él reinaba "el es-- píritu conciliador, bien que aliado con el de innovación", alianza -- que resultaba satisfactoria echaba al ruedo de la política una acusa-- ción que ha sido una constante del conservadurismo español, su --- carácter mimético respecto de los planes franceses:

"La imitación se deja sentir en el plan; y el señor ministro, que sin duda preveía el cargo, trata de sincerarse en la exposición, haciendo notar que ha tenido en cuenta el clima y demás circunstancias de nuestro país. Esto es una especie de excusa, que siendo -- espontánea hace recordar aquello de excusatio non petita, accusatio -- manifesta. Es notable que contrapone a la España, la Bélgica y la Alemania, y nada dice de la Francia: ¿será quizás porque la imitación -- francesa es demasiado evidente? (88).

(88.) Dichos artículos han sido recogidos en la edición de la B.A.C. "Escritos Políticos", Madrid 1950, en dos volúmenes. Véase el volúmen segundo, pág. 379.

La influencia francesa en nuestra legislación educativa es, en general, bastante acusada. La acusación era, pues, cierta. Pero, como hemos puesto de relieve en otras ocasiones, esta influencia - fue un fenómeno típico de la cultura europea del siglo XIX, fruto del carácter dinámico y progresista del país que alumbró la Gran Revolución, sentando las bases del nuevo régimen liberal y constitucional en toda Europa. Por otra parte, también hemos destacado que el pensamiento reaccionario español tiene su fuente en la cultura europea, siendo ahora De Bonald, De Maistre o Burke los teóricos que alimentan la pluma del sector más conservador de nuestra cultura.

Que la acusación llevaba su "recámara" lo entendieron bien los propios autores del Plan. Por ello, Gil y Zárate contestaría indirectamente poco años después:

"Y bueno será contestar aquí a una inculpción muy frecuente en los que intentan desacreditar las reformas de toda especie que en España se hacen. Acusáseles de estar tomadas en parte de otros países, particularmente de Francia, como si fuera achaque peculiar de nuestros tiempos y no hubiese existido en lo antiguo. Tal al contrario fue, al menos respecto de la Instrucción pública, que jamás se ha imitado tanto como entonces a los extranjeros, no siendo nuestras instituciones universitarias más que un fiel trasunto de las francesas e italianas hasta en los más pequeños pormenores. El gran Jiménez de Cisneros lo hizo así en sus estatutos para la Universidad de Alcalá, organizando los estudios y grados "more parisiensi", como el mismo dice..." (89).

Una segunda acusación se alzaría contra el Plan Fidal: su -- excesivo centralismo. Ciertamente, lo hemos visto, el plan llevaba la centralización a extremos inverosímiles. No dejaría de pasar desper--

(89) Gil de Zárate, ob. cit., tomo II, págs. 258 y 259.

cibido este punto para un talento tan fino como el de Balmes, llevando su ironía a la parte más débil del plan, esto es, criticando que Madrid fuese el eje central de todo el sistema:

"Sin mar, sin un río, en el corazón de un desierto, sin -- industria, sin vida propia, no siendo nada por sí, sino por ser corte, es Madrid una colonia de empleados más bien que un pueblo de importancia" (90).

Y en otro lugar: "El rey nombra directamente al rector; -- éste propone los decanos de cada facultad, cuyo nombramiento también corresponde al rey; el rector manda en toda la universidad; el decano en la facultad respectiva; todo se hace en Madrid, o procede de Madrid..." (91).

No obstante, y dejando a salvo algunos excesos, el plan no hacía sino recoger la organización centralizada que los planes anteriores habían ya realizado.

3. El problema de la libertad de enseñanza

Había contra el Plan otra acusación de mayor relieve e -- importancia. Menéndez Pelayo lo ha señalado al reprochar a los moderados que no hubieran restablecido el poder de la Iglesia en materia de enseñanza, pues el Plan "sin ir derechamente contra la Iglesia, a lo menos en el ánimo del ministro que lo suscribió, acabó de secularizar de hecho la enseñanza, dejándola entregada a la futura arbitrariedad ministerial" (92).

(90) Jaime Balmes, ob. cit., vol. II, pág. 380

(91) Jaime Balmes, ob. cit., vol. II, pág. 383

(92) Menéndez Pelayo, ob. cit., pág. 1000.

En este sentido, debe reconocerse que el objetivo último del Plan era claramente la secularización de la enseñanza. En este camino los planes y reformas anteriores habían dado grandes pasos para que la enseñanza no estuviera totalmente en manos de la Iglesia, tal y como había sucedido en el antiguo régimen. Pero el Plan Pidal adoptaba una postura que prácticamente suponía la total secularización. Gil de Zárate lo explicaría más tarde con estas clarísimas palabras:

"Porque, digámoslo de una vez, la cuestión de la enseñanza es cuestión de poder: el que enseña, domina; puesto que enseñar es formar hombres, y hombres amoldados a las miras del que los adoctrina. Entregar la enseñanza al clero, es querer que se formen --- hombres para el clero y no para el Estado..."(93).

De esta forma, el Plan contempla la libertad de enseñanza desde la perspectiva de las condiciones que deben reunir los particulares para establecer centros privados. En efecto, el artículo 79 define los establecimientos privados como "aquellos cuya enseñanza se sostiene y dirige por personas particulares" y el artículo 82 habla de los requisitos que necesita reunir un empresario para abrir un establecimiento privado de enseñanza. Por otra parte, el artículo 95 establecía que "las corporaciones que quieran fundar algún establecimiento de segunda enseñanza deberán también obtener para ello autorización expresa del Gobierno, el cual exigirá los requisitos que se estimen convenientes con arreglo a lo que en este plan se prescribe".

Por tanto, el Plan no negaba la libertad de enseñanza. Los alumnos podían estudiar en establecimientos públicos o en establecimientos privados. La creación de estos últimos por particulares se sometían a severas condiciones porque el Estado debía garantizar la calidad de la educación, que tiene en todo caso "un interés social". Finalmente, las corporaciones, es decir, las órdenes religiosas, también podían acceder a la enseñanza pero necesitarían una autorización expresa, la cual exigiría ciertos requisitos que, en última instancia, se ajustarían, por

lo menos, a los que se exigían a los particulares.

La secularización era, pues, total. De hecho, la enseñanza quedaba en "manos civiles", porque las exigencias de profesorado y titulaciones eran tales que resultaba dudoso que las órdenes religiosas pudieran cumplimentarlas. Había también una restricción absoluta: la enseñanza universitaria sólo podía impartirla el Estado.

Ahora bien, la verdad es que, la educación, lejos ya de las concepciones democráticas de la primera época, se ha convertido en un instrumento de poder. Pero, entiéndase bien, es un instrumento de poder no sólo para los liberales, también para la Iglesia. Un espíritu inteligente como el de Balmes lo enuncia claramente:

"... asoma en España el monopolio universitario, la funesta lucha entre la Iglesia y el Estado: méditelo el gobierno, méditelo el clero; méditénlo los Obispos; y precávase a tiempo una discordia semejante a la que destrozó el reino vecino. ¿No habría un medio de conciliación?... No nos toca a nosotros señalar a los señores Obispos la conducta que deben seguir en este negocio; pero diremos ingenuamente que veríamos con mucha satisfacción interpuesta su autoridad, levantándose su voz hasta el trono de la reina, en bien de la religión y alivio de muchas familias"(94).

Se asomaba, pues, en el horizonte la batalla entre el Estado y la Iglesia por el dominio de la educación. La Iglesia, hasta ahora en retroceso por su actitud absolutista y por sus veleidades carlistas, comienza a ganar terreno. Vuelve la vieja preocupación por la ortodoxia que hasta el mismo Balmes no podrá evitar, preocupado porque el monopolio universitario del Estado favoreciese "por este medio doctrinas no civas". Es decir, no sólo se va a plantear el problema de la libertad de creación de centros, sino también el de la libertad de cátedra.

(94) Jaime Balmes, op. cit., vol. II, pág. 391

Tenía ahora la Iglesia a su favor la "mala conciencia" de la burguesía que se había enriquecido con la desamortización de los bienes eclesiásticos. El deseo de "regularizar" la situación incita a los moderados a iniciar los contactos con la Iglesia. Como prueba de buena voluntad se dan los primeros pasos suspendiendo la venta de bienes y devolviendo al clero secular los bienes no enajenados. El resultado final es el Concordato de 1851 que representa la bendición de la Iglesia para las nuevas clases propietarias, pero que tiene, por lo que a la educación respecta, una importancia extraordinaria, pues una de las contraprestaciones de los moderados es precisamente el reconocimiento a la religión católica de "todos los derechos y prerrogativas que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados canones"(art. 1).

Es ahora, a partir de 1851, cuando va a surgir con carácter legal el derecho de la Iglesia, como primera medida, a la inspección de la enseñanza, tanto en los centros públicos como en los privados. Así lo determinaba expresamente el artículo segundo del concordato:

"En su consecuencia la instrucción en las Universidades, Colegios, Seminarios y Escuelas públicas o privadas de cualquiera clase, será en todo conforme a la doctrina de la misma religión católica: y a este fin no se pondrá impedimento alguno a los obispos y demás preladados diocesanos encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud en el ejercicio de este cargo, aún en las escuelas públicas" (95).

(95) Véase el texto del Concordato en "Bases documentales de la España Contemporánea, Vol. II""Moderados y progresistas, 1833-1868" Ed. Guadiana de publicaciones, 1971, Madrid, pág. 165 y ss.

El artículo tercero del concordato establecía que el gobierno dispensaría "su poderoso patrocinio y apoyo a los obispos en los casos que le pidan, principalmente cuando hayan de oponerse a la malignidad de los hombres que intenten pervertir los ánimos de los fieles y --- corromper las costumbres, o cuando hubiera de impedirse la publica- ción, introducción o circulación de libros malos y nocivos". De este - modo, el liberalismo moderado se aliaba con la Iglesia en su afán de - garantizar el orden, la paz y la propiedad, presupuestos básicos para una feliz carrera en la consecución del beneficio económico y de la --- prosperidad de los negocios. Pero, al mismo tiempo, se incubaba una nueva división entre los españoles, la de los partidarios o enemigos de la libertad de conciencia y de la libertad de cátedra, presagiando lo -- que después se conocería como "la cuestión universitaria".

4. La Administración Educativa.

Cuando el Plan de 1845 se promulga, la incipiente Administra- ción Educativa estaba ya forjada. La competencia estaba atribuida, como sabemos, al Ministro de Fomento auxiliado por la Sección de Instrucción Pública para los asuntos administrativos y por el Consejo de Instrucción Pública para los asuntos de carácter consultivo. Completaba esta organi- zación la "Junta de centralización de fondos", de carácter fundamental- mente económico. El Plan Pidal, siguiendo la tónica de las reformas anteriores, consagraba un título -el Título I de la Sección Cuarta- al _ Consejo de Instrucción Pública. Dicho Consejo, cuyos vocales eran --- nombrados por el rey de entre las personas más distinguidas en las -- carreras científicas y literarias, se configuraba definitivamente como - supremo órgano consultivo con las funciones que ya conocemos.

Al lado del Consejo se consagraba también una Junta "que - continuará llamándose de centralización de los fondos propios de Instruc- ción Pública." A dicha Junta se le atribuía la administración y distribu- ción de los fondos públicos incluidos en la ley de presupuestos, el exa- men y aprobación de las cuentas de los centros públicos costeados con

fondos provinciales y la vigilancia sobre la inversión de todas las rentas destinadas a establecimientos que no se sostengan con fondos provinciales o del Estado (art. 151).

Centralizada la educación en el Ministerio de la Gobernación, pronto se sintió la necesidad de un nuevo órgano ejecutivo que dispusiera de las atribuciones precisas para hacer frente al elevado número de asuntos que había que administrar. De esta forma, la Sección de Instrucción Pública fue elevada en 1846 al rango de Dirección General, siendo Gil de Zárate su primer titular. Al año siguiente, suprimida la Junta de centralización de fondos, la administración económica pasó a integrarse en los servicios de la reciente Dirección General.

En 1847, la centralización seguía dando su inevitable fruto: la expansión burocrática. De este modo, desaparece el Ministerio de la Gobernación y surge el de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. En 1851, nueva reforma: se suprime el Ministerio citado, reemplazado ahora por el de Fomento, aunque las competencias sobre instrucción pública se atribuyen, una vez más, al Ministerio de Gracia y Justicia.

No eran ajenos al cambio, como podemos suponer, los nuevos vientos clericales que impulsaban ahora al Gobierno moderado. El mismo decreto orgánico lo justificaba en su preámbulo al señalar que el Ministerio de Gracia y Justicia era el que "por la santidad y gravedad de sus demás negocios puede imprimir a la educación general el sello que corresponde a un pueblo unido en creencias religiosas, noble de carácter, rico en grandes recuerdos". Obviamente, la Dirección General de Instrucción Pública era suprimida y Gil de Zárate, así como sus colaboradores, eran inteligentemente separados de la Administración educativa a través del ascenso de aquél a una Subsecretaría.

VII. UNA LEY CENTENARIA

1. Progresistas, moderados y unionistas en el Poder.

El contraste tan acusado entre la política de orden del moderantismo y la inmoralidad pública de sus políticos más destacados(96), unido a la complicidad de la misma Corte, explica que sea precisamente la discusión de un proyecto de concesión ferroviaria en el Senado el origen de una crisis parlamentaria cuyo desenlace último será el fin de la década moderada. La amplia negativa del Senado a un proyecto con implicaciones que llegaban hasta la Reina madre, recibiría del -- Gobierno una brutal respuesta: suspensión de las sesiones, traslado de diversos generales de la oposición, censura de prensa, destitución de personalidades de sus cargos, etc.

Leopoldo O'Donnell, uno de los generales afectados, es ahora quien da "el grito" del pronunciamiento en Vicálvaro. En un manifiesto dirigido a la Reina expone como causas del alzamiento "las reiteradas y escandalosas infracciones de la Constitución, la persecución de que se hacía víctima a la Prensa, y la venalidad de los Ministros, por modo especial patentizada en las concesiones ferroviarias, en la venta de los destinos públicos y en el interesado despacho de los expedientes" (97). Pero la situación del país ya no es aquella en que bastaba la conspiración de varios militares. Ahora O'Donnell va a necesitar de los progresistas y, en definitiva, del pueblo.

Carlos Marx, que por aquellas fechas escribe diversas crónicas periodísticas sobre España para el New York Daily Tribune, da cuenta de la indiferencia con que es acogida la Vicalvarada, considerada por la población como una nueva conspiración contra la Corte. Se hace

(96) Aranguren, op. cit., pág. 107.

(97) Pío Zabala, "Historia de España. Edad Contemporánea", Ed. Sucesores de Juan Gili, S.A. Barcelona, 1930, Vol. I, pág. 456.

necesaria la alianza con los progresistas para que triunfe el pronunciamiento. El resultado fue el Manifiesto de Manzanares en el que se incluyen las aspiraciones populares: convocatoria de Cortes, ley electoral y de imprenta, descentralización, milicia nacional. A este respecto, Marx apuntilla: "Es, por tanto, un hecho que la insurrección militar no ha -- obtenido la ayuda de un movimiento popular sino a cambio de aceptar -- las condiciones de este último. Falta por ver si también será obligada a adherirse a ellas y a cumplir sus promesas". Sin embargo, pocos días después, Marx escribía desde Londres: "Apenas habían sido retiradas -- las barricadas de Madrid -- a petición de Espartero -- cuando ya estaba -- actuando la contrarrevolución... Si algo hay que llame especialmente nuestra atención en este asunto es la prontitud con que ha empezado a actuar la reacción"(98).

Los progresistas, de nuevo en el Poder y con Espartero a la cabeza, acometerán la tarea de redactar una constitución, la non nata de 1856, que incorpora todos los dogmas consabidos del progresismo: soberanía nacional, milicia nacional, ayuntamientos electivos, senado electivo, jurados de prensa, autonomía de las Cortes, limitación del poder regio, tolerancia religiosa... Igualmente, fieles a su ideario, -- realizan la segunda desamortización del siglo, tanto de los bienes -- eclasiásticos como de los comunales de los Ayuntamientos(99).

En realidad, el progresismo encerraba una grave contradicción. Partidarios teóricos de la soberanía nacional, asumían implícitamente una gran desconfianza hacia toda consideración del pueblo como auténtico poder. Ello explica que la desamortización se efectúe más para resolver un problema financiero del Estado que para realizar una distri-

(98) Marx-Engels, "Revolución en España". Ed. Ariel, Caracas-Barcelona, 1960, págs. 31, 46 y 47.

(99) La desamortización de Madoz es similar a la de Mendizabal: el -- campesinado, falto de un sistema de créditos que le facilitara el -- acceso a la propiedad, se verá una vez más defraudado.

bución de la propiedad entre los campesinos. Explica también la violenta represión de una huelga como Barcelona jamás había conocido. Explica, por último, la potenciación del partido demócrata, desgajado de su seno, como exponente de las voces populares.

La presión de la Iglesia, el miedo a las agitaciones obreras y campesinas del bienio y la tradicional hostilidad de la Corona trabajan al unísono para obtener la vuelta a una situación de "paz y orden". Raymond Carr ha señalado cómo el nombramiento de O'Donnell para sustituir a Espartero fue ya un golpe de Estado contra la mayoría parlamentaria progresista, golpe que ni la insurrección de la milicia madrileña ni la valiente actitud de aquélla pudieron evitar (100). Aun cuando la Reina despedirá pronto a O'Donnell para traer de nuevo a Narvaez, pronto también tendrá necesidad la Corona de una nueva experiencia para salvar al trono: la Unión Liberal.

La Unión Liberal, encabezada por O'Donnell, fue un intento de aunar, una vez más, la libertad con el orden. Aspiraba, pues, a integrar en un centro político y parlamentario a la derecha del progresismo y a la izquierda del moderantismo. Vicens Vives ha definido este intento como el deseo de los unionistas de "representar la verdadera tradición del moderantismo liberal frente a las desviaciones conservadoras de Narváez y su equipo" (101). Aún cuando el unionismo representó un éxito político -O'Donnell gobernó desde 1858 a 1863, el gobierno más largo del período liberal hasta la fecha-, fue no obstante una estabilidad artificial. En realidad, el unionismo no consiguió atraer debidamente al progresismo, dejó intactos los grandes problemas nacionales -las aventuras exteriores del período fueron sólo evasión de estos problemas-, no logró evitar las intromisiones de la Reina y de su camari

(100) Raymond Carr, op. cit. pág. 251 y ss.

(101) Vicens Vives, "Aproximación a la Historia de España", Ed. Vicens Vives, Barcelona, cuarta edición, 1966, pág. 161.

lla y falseó el mecanismo electoral. En una palabra, el unionismo no fue sino un blanqueamiento de la vieja fachada, un neomouerantismo.

De ahí que las fuerzas políticas prosigan su propia dinámica. El partido progresista se verá forzado a una política de retraimiento electoral hasta llegar al "todo o nada" de Olózaga, que llevaba en si la necesidad de remover los "obstáculos tradicionales", en otros términos, el fin de la dinastía borbónica. El partido demócrata, situado más a la izquierda y reconocido ahora en el bienio progresista, verá acentuar su tendencia republicana y federal, comenzando, sin embargo, la primera división entre "individualistas" y "socialistas".

A la derecha del unionismo se encuentra el viejo partido moderado. Aunque se turne en el Poder con los seguidores de O'Donnell, anuncia ya los primeros síntomas de su disgregación y de su próxima desaparición como fuerza política. Por otra parte, el carlismo, "tras la decepcionante experiencia del levantamiento de 1848-1849, entró en una fase de inactividad de la que no salió hasta 1860" con un frustrado pronunciamiento (102). Muy cercanos al carlismo, debemos destacar la aparición de los neocatólicos para quienes la política es una derivación de la religión: colaborarán con el liberalismo "mientras éste les asegure la defensa de una contrarrevolución. Cuando esto no sea así derivarán al carlismo" (103). El resultado final será una identificación entre política y religión, entre catolicismo reaccionario y carlismo. Desgraciadamente, no fue posible en España un catolicismo liberal como ocurrió en otros países.

El ejército sigue siendo la fuerza más poderosa del Estado, como consecuencia de la debilidad del poder civil. Como ha señalado Raymond Carr, además de las funciones tradicionales -defensa frente al ex

(102) Miguel Artola, op. cit. pág. 230 y ss.

(103) Julio Aróstegui. "Espadones contrarrevolucionarios". Revista Historia 16, Núm. Extra III, 1977, pág. 61.

terior y defensa del Estado frente a los enemigos internos-, el Ejército asumía, como fruto de la agitada historia de medio siglo, la interpretación de la voluntad general: "en su forma más pura de fidelidad a la "opinión" (general) pasaba por encima de la lealtad al gobierno legalmente constituido y del juramento del soldado a su reina"(104).

Finalmente, la Iglesia. Ya hemos observado en el período anterior cómo la burguesía, enriquecida por la desamortización, buscaba el acercamiento del régimen liberal a las autoridades eclesiásticas. El concordato de 1851 fue, en este sentido, un jalón importante. Ahora, a partir de 1856, terminadas las "persecuciones" del bienio progresista, la Iglesia ve aumentar su influencia política y social. Contribuye en alto grado el "miedo social", el temor de la burguesía a los movimientos urbanos de carácter obrerista y ^a las insurrecciones campesinas. La religión es considerada de nuevo como un freno a la revolución.

Por otra parte, el período que analizamos es una etapa de relativa expansión económica. Tuñón de Lara ha expuesto que si bien el bienio progresista fue un fracaso político, desde el punto de vista económico fue el motor del desarrollo material: la ley bancaria, la de ferrocarriles y la nueva ley de desamortización "fueron sin duda factores importantes de la expansión económica"(105). Se despierta el espíritu de empresa, crece la industria textil catalana, la siderurgia vasca, las sociedades anónimas se generalizan. Sin embargo, a excepción de Cataluña, es el tiempo de las grandes inversiones extranjeras.

Es también el comienzo de la "cuestión social". Aunque acierta Marx cuando señala que "la cuestión social en el sentido moderno de la palabra no tiene base en un país aún subdesarrollado, con sus recursos y con una población escasa como España"(106), huelgas como la de Barcelona en 1855 y sublevaciones campesinas como la de Loja en 1861, señalan la aparición de una nueva clase incipiente. Pero es cierto tam--

(104) Raymond Carr, op. cit. pág. 278

(105) Tuñón de Lara, op. cit. pág. 135 y ss.

(106) Marx-Engels, op. cit. pág. 62.

bien que proletarios y campesinos carecen aún de una conciencia propia, alineándose detrás de los partidos de la pequeña burguesía, especialmente el partido demócrata(107).

2. El Proyecto de Ley de Alonso Martínez de 1855

Unamuno ha escrito que nuestra legislación de educación fue un continuo tejer y destejer la tela de Penélope. Los años que median entre 1845 y 1857 justifican esta afirmación. El Plan Pidal, que fue extraordinariamente bien recibido por la mayoría liberal, tenía, sin embargo, su talón de Aquiles: su promulgación por decreto. Aún cuando en todos estos años, con excepción del bienio progresista, gobiernan moderados y unionistas, cada Ministerio cae en la tentación de retocar el Plan, - un plan que recogía sustancialmente las aportaciones de moderados y progresistas desde 1836.

La primera reforma sería en 1847. Así se justificaban los cambios en el preámbulo:

"Pocas son las variaciones propuestas en el plan (de 1845), - creyéndolo fundado en buenos principios; pero el reglamento ha sido - objeto de muy importantes reformas que deben contribuir poderosamente a la perfección de los estudios, a la consolidación de la disciplina escolástica, y a ese prudente rigor que es fuerza establecer en los exámenes, para que la enseñanza sea una verdad, el aprovechamiento de los estudios positivo, y no queden defraudados con varios simulacros los sacrificios de los padres, los esfuerzos del Gobierno y las esperanzas de la patria"(108)

(107) La población pasa de 12 millones en 1833 a más de 15 millones en 1860. Culminan así en esta etapa cambios demográficos importantes que arrojan grandes masas de población a las grandes ciudades, surgiendo los primeros suburbios urbanos.

(108) El Plan se promulgó por Real Decreto de 8 de julio de 1847. Véase la Colección legislativa, Tomo XLI, págs. 295-317.

En realidad, era una reforma pequeña que introdujo, sin embargo, la tendencia al cambio legislativo. Había un punto, no obstante, que refleja el acercamiento de los moderados a la Iglesia. En efecto, el -- Plan concedía a la Iglesia un derecho de inspección sobre la enseñanza impartida en los centros públicos.

En 1849 se reformaron los estudios de medicina y de farmacia. En 1850 se promulgaba un nuevo plan que, al igual que el de 1847, contenía grandes elogios para el Plan Pidal. La única novedad importante era la reforma de la segunda enseñanza, que perdía el carácter de estudios preparatorios para las Facultades mayores. Se producen a continuación los reglamentos del nuevo Plan de 1850 con escasas novedades, si se exceptúa que en general tales cambios acentúan el carácter reaccionario de estos años: robustecimiento de la autoridad de gobernadores, rectores y autoridades ministeriales; designación concreta de los libros de texto; la enseñanza secundaria vuelve a tener el carácter de preparatoria para las Facultades Mayores; se amplía el estudio del latín y se suprimen las lenguas vivas, etc.

El uso excesivo de la potestad normativa del gobierno provoca que en los últimos meses de la década moderada se abra paso la necesidad de proceder a la estabilidad legislativa, e incluso se constituye una Comisión para el estudio de un proyecto de ley. La llegada al Poder de los progresistas en 1854 refuerza esta tendencia: tan evidente era la necesidad de sustraer la educación a la arbitrariedad de cada Ministerio triunfante.

Siendo ministro de Fomento Alonso Martínez, son las propias Cortes las que proponen el nombramiento de una comisión en su seno para que elabore un proyecto de ley que regule los aspectos fundamentales de la educación. Aunque esta comisión parlamentaria se nombra, la rapidez con que se trabaja en el Ministerio de Fomento hace innecesario

saría su labor. Lo cierto es que los progresistas utilizan ampliamente los trabajos que había realizado la comisión nombrada por los moderados. Ello era posible porque, como hemos tenido ocasión de comprobar, en materia de educación pocas eran^{ya} las diferencias entre progresistas y moderados. Puede señalarse en los progresistas una mayor preocupación por la segunda enseñanza como educación que debe generalizarse al máximo o un mayor acento en la necesidad de la secularización de la educación, pero en general existe un amplio consenso entre ambos partidos.

El proyecto de Alonso Martínez es importante porque recoge - las grandes innovaciones que el liberalismo llevó a la enseñanza y, aún cuando no llegaría a ser discutido, pasó, muchas veces literalmente, al texto articulado de la Ley Moyano.

Quizás sea su preámbulo uno de los textos más cortos y claros en el que se exponen los objetivos que la sociedad de 1850 esperaba de sus legisladores. Se justifica, en primer lugar, la necesidad de un proyecto de ley, señalando que, si bien ha habido grandes progresos, la instrucción pública no estaba aún regida por leyes, sino entregada al Poder ejecutivo por ineludible necesidad: "Esta situación precaria no puede dilatarse más. Necesario y urgente es que la anterior legislación - eche de una vez los cimientos de la gran obra de la Instrucción Pública. En ello se interesa su estabilidad y el respeto al principio parlamentario..."(109).

El proyecto comprende toda clase de enseñanzas: "De este modo, si llega a ser ley, podrá servir a un Código de Instrucción Pública... Mas el Gobierno ha preferido que una sola ley comprenda todos

(109) Véase el texto íntegro del Proyecto en la obra ya citada de Alvarez de Morales, pags 701 a 736.

los principios legislativos de los diversos ramos de la Instrucción Pública, como medio más eficaz de que todos ellos estén subordinados a un mismo sistema, y que la obra tenga toda la variedad y cohesión - que requiere para ser fecunda en buenos resultados".

El Proyecto acomete, pues, la consagración del sistema que los liberales habían implantado en sucesivas reformas: una educación primaria gratuita; una enseñanza secundaria que "además de servir para preparar a los jóvenes que se dedican a las facultades mayores y las escuelas especiales" difunda la instrucción "en todas las clases de la sociedad"; una enseñanza superior en la que preocupa la conveniencia de "abrir nuevas carreras a la juventud".

La enseñanza primaria "que tantos progresos ha hecho desde la ley de 1838, debe ser extensiva a todos, porque todos la necesitan; deber del Estado es proveer a esta necesidad social y procurar que no haya un solo español que carezca de ella. Es menester, por tanto, extender a todas las localidades, aproximarla a todas las personas y facilitarla a todas que gratuitamente puedan recibirla. No son caros los sacrificios que se hagan para que llegue el feliz día en que la instrucción nacional, generalizada entre todas las clases, sea un nuevo vínculo de unión y de amor entre los que componen la gran familia española".

La segunda enseñanza es considerada con sustantividad propia. Desaparece el título de bachiller en Filosofía para dar paso al de "aprobado en segunda enseñanza". Este último título es ahora el exigible para emprender estudios en cualquier Facultad. Se consagra también la existencia de los Institutos, tan discutidos en fechas anteriores.

La tercera enseñanza se incorpora con la clásica definición de comprender estudios para el ejercicio profesional, con una gran preocupación por atraer la atención de la juventud sobre aquellas profesiones de utilidad inmediata para la agricultura, la industria o el comercio.

3. La Ley Moyano: mito y realidad.

¿Cómo es posible que Claudio Moyano pudiera en el año escaso que estuvo al frente del Ministerio de Fomento redactar una ley de bases, conseguir de las Cortes su aprobación y promulgar de inmediato - el texto articulado? Lo que intentaron otros -Someruelos, Infante y Alonso Martínez-, Moyano lo consiguió en atención a diversas circunstancias y razones que confluyeron felizmente en 1857. Moyano huyó de la costosa y larga discusión parlamentaria de un proyecto de ley que regulara - todo el sistema educativo de modo minucioso y detallado; escogió, como es sabido, la fórmula de una ley de bases que incorporara los principios básicos que deben inspirar el sistema educativo, autorizándose al gobierno para la promulgación del correspondiente decreto legislativo que desarrollaría las expresadas bases. Pero ésta fue también, como se recordará, la recomendación de la comisión parlamentaria que dictaminó el Proyecto Infante, sin que pudiera ver la luz de la Gaceta.

Sin duda, la fórmula técnica de una ley de bases contribuyó a evitar un interminable debate sobre una materia que tan delicada se había vuelto para las distintas fuerzas sociales y políticas que operaban en el país. Pero había otros factores objetivos que posibilitarían el proyecto. Uno de ellos era la convicción, común a todos los partidos, de que era preciso acabar con la continua reforma educativa: había que estabilizar un aspecto tan importante como la educación de la infancia y de la juventud. Su regulación por medio de una ley aprobada por las Cortes era, lógicamente, el único camino.

Por otra parte, existía dentro de las fuerzas liberales un cierto consenso sobre las líneas fundamentales del sistema educativo. El Reglamento de 1821, el Plan del Duque de Rivas de 1836 y el Plan Pidal de 1845, por hablar solamente de textos legales y no de proyectos, habían producido a lo largo de cuarenta años un entendimiento básico y puesto en marcha un sistema que, bien o mal, era el que estaba funcionando. Es decir, la Ley Moyano se iba a limitar a recoger las experiencias existentes. No era, pues, una ley innovadora, sino una ley que

venía a satisfacer los deseos de estabilidad -no más reformas incesantes- y a consagrar un sistema ya existente. Que así fue lo prueba el debate en las Cortes, ya que tanto en el Congreso como en el Senado la aprobación no suscitó grandes polémicas, si exceptuamos el tema de los de rechos de la Iglesia en materia educativa.

El debate en las Cortes.

En ambas Cámaras, el único punto controvertido sería el del derecho de inspección de la Iglesia sobre la enseñanza a la luz de las obligaciones derivadas del Concordato de 1851. Sabemos que en esta materia el Plan Pidal fue rigurosamente estricto al establecer la plena secularización de la enseñanza, determinando además severas condiciones para la enseñanza privada, más estrictas aún por lo que se refiere a la enseñanza impartida por congregaciones religiosas. Sabemos también que las sucesivas reformas fueron suavizando esta posición, culminando esta rectificación en el acuerdo concordatario. Pues bien, esta postura de conciliación de los moderados (110) encontrará una oposición en el sector más clerical partidario de extender los derechos de la Iglesia y, sobre todo, encontraría la hostilidad de los llamados "neocatólicos" para quienes la Iglesia debía llevar su intervención no sólo a la inspección de la moral y de las doctrinas que se impartían en los centros, sino también a la designación de profesores y de libros de texto.

La defensa de Claudio Moyano fue brillante. Hizo resaltar su condición de católico sincero y su sincero afán de entendimiento con la Iglesia. Defendió que la ley de bases no regulara el derecho de inspección de la Iglesia por ser ésta una materia concordatoria que obligaba al

(110) Ya hemos visto cómo Menéndez Pelayo acusaría al moderantismo de animosidad contra la Iglesia. Cualquier espectador desapasionado y neutral se vería obligado a señalar lo injusto que es aquí nuestro ilustre polígrafo con el liberalismo moderado. Las concesiones efectuadas a partir de 1845 son realmente importantes, en especial las de la Ley Moyano. Pero lo que el moderantismo ni nadie podía hacer era devolver a la Iglesia a la situación anterior a la revolución liberal, como si nada hubiese sucedido en España en cincuenta años.

gobierno por su propia naturaleza y prometió que el texto articulado regularía ampliamente este derecho. A este precio, el proyecto fue aprobado sin modificación alguna. Por primera vez desde 1821, España contaba con una ley general de educación minimamente aceptada por todos (111).

La primera enseñanza

Siguiendo un criterio ya tradicional, la primera enseñanza aparece dividida en elemental y superior. La enseñanza elemental es definida como obligatoria para todos los españoles -de seis a nueve años- y "se dará gratuitamente en las escuelas públicas a los niños cuyos padres, tutores o encargados no pueden pagarla, mediante certificación expedida al efecto por el respectivo cura párroco y visada por el alcalde del pueblo"(art. 92).

La ley define como Escuelas públicas de primera enseñanza "las que se sostienen en todo o en parte con fondos públicos"(art. 97). Tales escuelas son financiadas por "los respectivos pueblos que incluirán en sus presupuestos municipales, como gasto obligatorio, la cantidad necesaria para atender a ellas" (art. 97), si bien el Estado se compromete a auxiliar a aquellos "pueblos que no puedan costear por sí -solos los gastos de la primera enseñanza".

Correlativamente a los gastos de la primera enseñanza, se dispone la existencia de escuelas elementales y superiores. En todo pueblo de 500 almas "habrá necesariamente una Escuela pública elemental de niños, y otra, aunque sea incompleta, de niñas"(art. 100). También se establece que el "gobierno cuidará de que, por lo menos en las capita-

(111) El texto de la Ley de 1857 puede consultarse en Colección legislativa, Tomo LXXIII. Nosotros hemos manejado el Boletín Oficial del Ministerio de Fomento. Tomo XXIV, Madrid, Imprenta Nacional, 1857.

les de provincias y pueblos que lleguen a 10.000 almas, se establezcan además escuelas de párvulos"(art. 105).

Finalmente, "para los que intenten dedicarse al magisterio de primera enseñanza puedan adquirir la instrucción necesaria, habrá una Escuela normal en la capital de cada provincia, y otra central en Madrid"(art. 109). Los gastos de las Escuelas normales provinciales se harán con cargo a los presupuestos provinciales, salvo la central que será costeada por el Estado.

La segunda enseñanza: estudios generales y estudios de aplicación.

Curiosamente, y al igual que sucede con la enseñanza primaria, la Ley Moyano no define conceptualmente la segunda enseñanza. Se limita a comprender dentro de ella a los estudios generales y a los de aplicación. Los estudios generales, que tampoco se definen, recogen la vieja idea de establecer dos etapas, una de dos años de duración y otra de cuatro años de estudio. A estos estudios generales se accede después de haber cumplido nueve años de edad y después de haber aprobado un examen general sobre las materias propias de la enseñanza elemental completa.

Al lado de los estudios generales, se regulan los "estudios de aplicación a los profesionales industriales", a los que se accede a los diez años de edad y después de superar un examen sobre materias propias de la enseñanza primaria superior. Frente a los contenidos tradicionales de los "estudios generales", los de "aplicación" comprenden dibujo lineal y de figura, nociones de agricultura, aritmética mercantil y "cualesquiera otros conocimientos de inmediata aplicación a la Agricultura, Arte, Industria, Comercio y Náutica", que puedan adquirirse partiendo de los conocimientos básicos de la enseñanza primaria superior (art. 16). De este modo, mientras que al finalizar los estudios generales los alumnos podían obtener el grado de Bachiller en Artes, los que

terminasen los estudios de aplicación correspondientes a la segunda enseñanza "podían recibir el certificado de peritos en la carrera a que es pecialmente se hayan dedicado"(art. 24).

Se consagra también, de modo definitivo, la existencia de los Institutos, manteniendo su división en varias clases de acuerdo con la entidad de la población. En cada provincia habrá un Instituto que comprenda los estudios generales y los de aplicación. Los gastos de personal y, en general, los que supongan el mantenimiento del Instituto correrán a cargo del presupuesto provincial.

Las enseñanzas superior y profesional.

La Ley distingue entre las enseñanzas impartidas en las facultades, las enseñanzas superiores y las enseñanzas profesionales.(112)

El capítulo I del Título III regula los estudios de la facultades de Filosofía y Letras, Ciencias exactas, físicas y naturales, Farmacia, Medicina, Derecho y Teología. Los estudios de facultad se "harán en - tres períodos, que habilitarán respectivamente para los tres grados académicos de Bachiller, Licenciado y Doctor"(art. 32).

El artículo 47 considera como enseñanzas superiores las de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Ingenieros de Minas, Ingenieros de Montes, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Industriales, Bellas Artes, Diplomática y Notariado.

Por último, el artículo 61 considera como enseñanzas profesiou

(112) Común a todas ellas, incluidas también la primera y segunda enseñanzas, es la uniformidad de los libros de texto: "estos libros serán señalados en listas que el gobierno publicará cada tres años" (art. 86). Las obras que "traten de Religión y Moral no podrán señalarse de texto sin previa declaración de la Autoridad eclesiástica de que nada contienen contra la fuerza de la Doctrina ortodoxa" (art. 92).

nales las de Veterinaria, Profesores mercantiles, Náutica, Maestros de Obras, Aparejadores y Agrimensores, y Maestros de primera enseñanza.

En relación con los establecimientos públicos de enseñanza no hay tampoco novedades importantes. Tanto las Universidades -en número de diez, una central y nueve de distrito- como las Escuelas Superiores y profesionales "serán sostenidas por el Estado".

El profesorado.

Regulado ampliamente en la Sección Tercera de la Ley, el ordenamiento específico del profesorado en cada grado de enseñanza va precedido por una serie de normas comunes a todo el estamento docente. De éstas, interesa resaltar que, como requisitos generales del profesorado público, se exige ser español - con dispensa para los profesores de lenguas vivas- y justificar buena conducta religiosa y moral; como requisitos negativos, no padecer enfermedad o defecto físico que imposibilite para la enseñanza y no haber sido condenado a penas aflictivas o que lleven consigo la inhabilitación para cargos públicos. Por otra parte, se consagra la estatalización del profesorado público, ya que "su nombramiento corresponde al Gobierno o a sus delegados" (art. 169).

Para ser maestro nacional se necesita tener veinte años cumplidos y el título correspondiente. Se exceptúan de titulación a los que regenten Escuelas elementales incompletas y a los que deseen ser Maestros de párvulos, que sólo necesitarán un certificado de aptitud y moralidad - expedido por la Junta local y visado por el Gobernador de la provincia.

La selección está en función de las diferentes retribuciones que se establecen y en atención al distinto número de almas, siendo la oposición el sistema de acceso a casi todas las plazas. Igualmente, el nombramiento se efectúa por las distintas autoridades a cuyo cargo está la provisión de plazas -Rector, Director General y nombramiento real-, en función de la retribución y número de almas. Por último, se establecen

cuatro clases de Maestros a las que se accederá por antigüedad, méritos y servicios en la enseñanza, estableciéndose que el paso de una a otra clase supondrá un aumento de sueldo que taxativamente fija la ley (113).

Análogo sistema se aplicará a los Catedráticos de Instituto. Los requisitos generales serán los de tener veinticuatro años cumplidos y el título correspondiente -no se exige aún el de Licenciado sino el de Bachiller de la Facultad a que corresponde la asignatura-. Establecidas diversas clases de Institutos en la Ley, a los de tercera clase se accederá por oposición, a los de segunda por concurso entre Catedráticos de tercera clase, y las vacantes de los de primera clase por concurso entre Catedráticos de segunda. Lógicamente, las retribuciones están en función de las tres clases de Catedráticos que se establecen. Complementa el sistema la formación de un escalafón general de todos los Catedráticos, en el que se ascenderá por antigüedad y mérito; el paso a través del escalafón, dividido en cuatro secciones, supondrá un incremento del sueldo.

Finalmente, en el ámbito universitario se introduce el mismo sistema. Para ser Catedrático de Facultad se exigen veintiocho años de edad y el título de Doctor. El sistema de acceso es el de oposición, recogiendo la división de supernumerario y numerario y estableciendo tres categorías: de entrada, de ascenso y de término. Las retribuciones se incrementan en razón de la antigüedad y categoría acumulada.

Gobierno y administración de los establecimientos públicos.

No existen en la Ley Moyano órganos específicos de gobierno en

(113) Téngase en cuenta también que la gratuidad de la enseñanza primaria no es absoluta. Por eso, "los Maestros y Maestras de las Escuelas percibirán además de su sueldo fijo, el producto de las retribuciones de los niños que puedan pagarla" (art. 192).

las Escuelas públicas e Institutos provinciales. Sí se consagra, en cambio, una institución de gobierno ya clásica: las Juntas locales y provinciales.

Así, pues, en cada distrito municipal habrá una Junta de primera enseñanza. Estará compuesta por el Alcalde, que será el presidente de la misma, un regidor, un eclesiástico designado por el respectivo diocesano y tres o más padres de familia. Corresponde a la Junta local informar al Gobierno, promover mejoras en los centros, vigilar la buena administración de los fondos y dar cuenta a la Junta provincial de ^{faltas/} las que adviertan en la enseñanza y régimen de la escuela sometida a su cuidado.

En el ámbito provincial existirá una Junta de Instrucción pública con análogas funciones a las descritas para la local y compuesta por el Gobernador, que será el presidente, un diputado provincial, un miembro de la Comisión provincial de Estadística, un Catedrático de Instituto, un individuo del Ayuntamiento, el Inspector de Escuelas de la provincia, un eclesiástico delegado del diocesano y dos o más padres de familia. Dicha Junta aparece facultada para dirigirse al Rector o al Gobierno a fin de dar cuenta de las deficiencias observadas en los Institutos.

El régimen de gobierno y administración de las Universidades nos resulta familiar porque es el que ha subsistido hasta nuestros días. La vieja Universidad pontificia hace años que ha muerto. En su lugar, vive la Universidad liberal. Así, el país se divide en diez distritos universitarios, es decir, tantos como Universidades existían.

Al frente de cada distrito hay un Rector con la doble condición de jefe inmediato de la Universidad y jefe superior de todos los establecimientos de instrucción pública existentes en el distrito. El Rector es nombrado por el Rey de entre personalidades relevantes de la política,

de la Iglesia o de la enseñanza. En cada distrito habrá un Secretario General, nombrado por el Gobierno, a cuyo cargo estarán las oficinas de la Universidad. Habrá también en cada distrito un Consejo universitario, integrado por el Rector, los Decanos y Directores de Escuelas Superiores, Directores de Escuelas Profesionales y Directores de Instituto, con la misión de asesorar al Rector en los asuntos graves.

Al frente de cada Facultad habrá un Decano ^{nombrado /} por el Gobierno de entre los Catedráticos de la misma, a propuesta del Rector. Igualmente, cada Escuela superior o profesional tendrá un Director nombrado por el Gobierno. A ambos, Decanos y Directores, les corresponde, bajo las órdenes del rector, gobernar el establecimiento público.

Por último, se regula el claustro ordinario u extraordinario, de cada Universidad, así como las Juntas de Profesores de Facultad o Escuela Superior.

La enseñanza privada

La ley, dentro del título IV de la Sección Segunda, define a los establecimientos privados como aquellos que "son costeados y dirigidos por personas particulares, Sociedades o Corporaciones"(art. 148). Mientras que para establecer y dirigir una escuela ^{primaria} basta con tener veinte años cumplidos y título de Maestro "según lo que determinen los Reglamentos", para establecer un colegio privado de segunda enseñanza se requiere la autorización del Gobierno, previa audiencia del Consejo de Instrucción Pública y cumplir los siguientes requisitos: que el empresario sea persona de buena vida y costumbres, tenga veinticinco años de edad, se halle en el ejercicio de los derechos civiles y políticos y deposite la fianza que reglamentariamente se establezca; que el director del establecimiento posea la titulación de Licenciado; que el local reúna las condiciones adecuadas,; que el reglamento interno no contenga normas contrarias a las disposiciones generales dictadas por el Gobierno; que el Colegio tenga los profesores necesarios con la titulación correspondien

te y que se posean los medios materiales que requiere la enseñanza (art. 150).

Para que los estudios cursados en estos establecimientos de segunda enseñanza puedan gozar de validez académica, la ley dispone los siguientes requisitos: que los profesores tengan la edad y el título universitario exigidos para ser catedráticos de Instituto; que se remitan anualmente al Instituto de la provincia las listas de la matrícula, satisfaciendo la mitad de los derechos; que los estudios se hagan por los libros de texto designados por el Gobierno, en el mismo orden y con sujeción a los mismos programas que en los establecimientos públicos; que los exámenes anuales se celebren en el Instituto a que esté incorporado el Colegio (art. 151).

Tales requisitos, contemplados para el supuesto de que la iniciativa corresponda a una persona física, son aplicables también a Sociedades y Corporaciones, si bien pueden ser relevadas de la obligación de prestar fianza. Hay, sin embargo, una excepción notable: "Podrá el Gobierno conceder autorización para abrir Escuelas y Colegios de primera y segunda enseñanza a los Institutos religiosos de ambos sexos legalmente establecidos en España, cuyo objeto sea la enseñanza pública, dispensando a sus Jefes y Profesores del título y fianza que exige el artículo 150" (art. 153).

Por último, se mantiene el criterio tradicional de la legislación liberal de que "los estudios de Facultad hechos privadamente no tienen valor ninguno académico" (art. 155).

La aplicación de la Ley.

diversos

La Ley fue, en general, bien recibida por los sectores. Ello era debido a la especial prudencia con que Claudio Moyano había dispuesto la ordenación del texto articulado y al exquisito cuidado con que se había procurado atender a los sectores interesados. Bien pudo decir Moyano en 1887:

"Esta ley ha durado y durará muchos años más porque dicha ley, y esto puedo decirlo muy alto, fue una ley nacional, no de partido..."(114)

Es cierto que, posteriormente, la ley sufrió "la erosión de los reglamentos", pero el edificio central de la enseñanza ha permanecido casi hasta nuestros días. La consagración de tres niveles educativos, la gratuidad de la instrucción primaria, la ordenación del profesorado, el régimen y gobierno de los centros, la existencia dual de dos sistemas de enseñanza, todo ello, en fin, con las variaciones propias de la agitada política española, permaneció durante largos años.

Con la Ley Moyano se acentúa también uno de los rasgos del sistema liberal educativo: la centralización. Nada escapa a la autoridad del ministro de Fomento, incluidos los nombramientos de profesores (115); la Universidad se convierte en una dependencia gubernativa; se unifican los fondos a través de la caja única del Estado.

Frente al tema polémico del derecho de inspección de la Iglesia, Moyano supo hacer frente a su compromiso. Así, el artículo 295 dispone: "Las Autoridades civiles y académicas cuidarán, bajo su más estrecha responsabilidad, de que ni en los establecimientos públicos de enseñanza, ni en los privados se ponga impedimento alguno a los RR. Obispos y demás Prelados diocesanos, encargados por su ministerio de velar por la pureza de la doctrina, de la Fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud, en el ejercicio de este cargo". La inspección eclesiástica y las concesiones exorbitantes del artículo -- 153 ya mencionado, señalan, sin embargo, un foco de conflicto futuro. El deseo de los moderados de conciliarse con la Iglesia aumentará en los últimos años de la monarquía isabelina, exacerbando de este modo el conflicto entre la Iglesia y las fuerzas progresistas del país.

(114) Citado por los hermanos Peset en su obra ya indicada "La Universidad española"(Siglos XVIII y XIX), pág. 465.

(115) Ahora hasta los maestros serán destinados por el Ministerio.

Por último, y aún cuando no es éste el momento adecuado para hacer una valoración de la ley, debe señalarse que el esfuerzo real de nuestros liberales por conseguir un país culto y educado no se vió com pensado por el éxito. Es cierto que el analfabetismo disminuye en el - largo período que separa el comienzo del siglo con el año 1860, año en que es posible ya recoger los datos publicados por el censo de población. De un 94% de analfabetos se pasa a un 80%. Poco parece para cincuenta años de esfuerzos. Pero también son años de grave inestabilidad política, de bancarrota del Tesoro y de sustanciales problemas de carácter nacional que ocupan a los mejores hombres del país.

Sin embargo, el corto avance señalado pertenece justamente a los años de gobierno liberal, notándose especialmente en el período de 1840-1860. Por otra parte, debe hacerse constar también que el florecimiento de la enseñanza privada de carácter confesional, ³ propio de la Restauración, se gesta en los años del período isabelino. Ricardo de la Cierva lo ha señalado con estas palabras:

"El clero regular, en cambio, inspirado por Roma, se dedicó intensamente a la recuperación religiosa de la sociedad liberal mediante la reconversión de la antigua vida conventual en un moderno sistema de enseñanza primaria y secundaria, que se circunscribía, si, a las - clases alta y media, con abandono, aunque no absoluto, de la promoción educativa popular"(116).

4. La Administración Educativa.

La efímera vuelta al Poder de los progresistas en 1854 traerá -- consigo la devolución de la competencia educativa al Ministerio de Fomento. Que no era una cuestión baladí lo prueba el documento justificativo que elaboró el Gobierno para defender el traspaso de competencias del Ministerio de Gracia y Justicia al de Fomento. Aunque resultaba ob

(116) Ricardo de la Cierva, ob. cit., pág. 68.

vio que la secularización de la enseñanza era una tarea imposible desde Gracia y Justicia, el Gobierno progresista debió tener necesidad de defenderse de una posible acusación de irreligiosidad, exponiendo por ello su deseo de "ver reunido al pueblo español en creencias religiosas y - por una misma educación moral", sin que esto significara renuncia alguna a la secularización de la enseñanza u olvido de la convicción rotunda de la función docente del Estado. En todo caso, la instrucción pública, incorporada en 1855 al Ministerio de Fomento, permanecerá ya en este Departamento hasta el año 1900 en que se constituirá el Ministerio de Instrucción Pública.

El criterio de los progresistas fue mantenido por los moderados. al ocupar de nuevo el Poder. En efecto, el proyecto de ley de bases de Moyano determinaba que "el jefe superior de Instrucción Pública en todos los ramos, dentro del orden civil, es el ministro de Fomento. Su administración central corre a cargo de la Dirección General de Instrucción Pública, y la local está encomendada a los rectores de las Universidades, jefes de sus respectivos distritos universitarios"(117)

No deja de ser significativo que este tema fuera el segundo punto polémico de la ley (118). En el fondo de la polémica latía el fantasma de la contienda Iglesia-Estado por la posesión de la educación como instrumento de poder. Aunque los sectores más clericales de la Cámara deseaban que los asuntos de la educación pasaran de nuevo a Gracia y Justicia, Ministerio más sensible a una mayor intervención de la Iglesia en materia de educación, sabemos que no prosperó tal intento y que la ley de bases consiguió su aprobación sin enmienda alguna. Por último el texto articulado, promulgado el 9 de septiembre de 1857, indicaba claramente

(117) Véase la base 10 del artículo primero del proyecto.

(118) El primero fue, como sabemos, el del derecho de inspección de la Iglesia.

que "el gobierno superior de la Instrucción pública en todos sus ramos, dentro del orden civil, corresponde al Ministerio de Fomento" (art. 243).

Como titular de la competencia en materia educativa, la Ley Moyano asignaba al Ministro de Fomento las siguientes funciones: aconsejar al Rey en los asuntos de educación y refrendar las disposiciones pertinentes; presidir las sesiones del Consejo de Instrucción Pública y de las demás Corporaciones del ramo; conferir los grados de Doctor y expedir los títulos profesionales. Al Director General de Instrucción Pública le encomienda la administración central de la enseñanza pública, bajo las órdenes del Ministro de Fomento.

La Ley dedica un capítulo completo a lo que ahora se denomina Real Consejo de Instrucción Pública. De su inclusión en la Ley obtuvo este organismo consultivo la estabilidad que necesitaba. No obstante, la ley se limitaba a definir la composición del Consejo y a establecer su competencia, dejando a normas reglamentarias la delimitación de los demás extremos relativos a su organización y funcionamiento.

Respecto de su composición es interesante destacar que también aquí se hacían concesiones a la Iglesia, incluyendo entre sus miembros, como vocales natos, al Fiscal del Tribunal de la Rota y al Vicario eclesiástico de Madrid, además de abrir la designación a "dignidades de las Iglesias metropolitanas o catedrales que tengan el grado de Doctor" (arts. 250 y 246 respectivamente).

En cuanto a las asignaciones de atribuciones, el artículo 256 determina que "el Gobierno oirá al Consejo:

Primero. - En la formación de los reglamentos generales y especiales que deberán expedirse para el cumplimiento de esta ley, y en toda modificación que haya de hacerse en ellos.

Segundo. - En la creación o supresión de cualquier establecimiento público de enseñanza, y en las autorizaciones que exige esta ley para los establecimientos privados. Exceptúase la creación de Escuelas de primera enseñanza.

Tercero. - En la creación o supresión de cátedras.

Cuarto. - En los expedientes de provisión de cátedras y en los de clasificación, antigüedad, categorías, jubilación y separación de profesores.

Quinto. - En la revisión de programas de enseñanza, y en las modificaciones que se hicieren.

Sexto. - En la designación de libros de texto.

Séptimo. - En los demás casos que previene esta ley o expresen los reglamentos".

Como pueda observarse, el Consejo intervenía en todas las cuestiones que, por su especial naturaleza, habían devenido conflictivas.

TERCERA PARTE: Consolidación y crisis del sistema educativo liberal.

VIII. REACCION Y REVOLUCION FRENTE A LA EDUCACION.

1. Una revolución fracasada.

Los últimos años que preceden a la Gloriosa son años de crisis. Jover ha tipificado este período como de una triple crisis: económica, política y moral.

Crisis económica interna, a la que se une la crisis financiera europea de 1866. Los estudios de Sánchez Albornoz han revelado la gravedad de la situación económica. Sin embargo, no debe verse en esta crisis económica un factor determinante de la revolución de septiembre. En este sentido, los trabajos de Artola y de Tuñón de Lara coinciden en desautorizar la hipótesis de un determinismo económico. Dice Artola: "Aunque sea una hipótesis menos sugestiva en la medida en que es más clásica, creemos que el origen de la revolución hay que buscarlo en las contradicciones inherentes al régimen de 1845"(1); y Tuñón añade: "resultaría de un esquematismo tosco querer presentar ambos fenómenos en una relación directa de causa a efecto"(2).

Son, por tanto, años de crisis política grave. La caída del "gobierno largo" de O'Donnell trae como consecuencia la vuelta del moderanismo clásico. La tenaz negativa del Trono a la participación de los progresistas en el Poder obligará a éstos al retraimiento primero, a la revolución después. El partido demócrata, ante la política ^{de los/} moderados de presión continua, oscilará hacia el republicanismo. La ciega política de resistencia a todo trance practicada por los moderados, alcanzará también a los unionistas, lo que explica que, muerto O'Donnell en 1867, los unionistas se incorporen a la conspiración. Defendido el trono só-

(1) Miguel Artola, ob. cit., pág. 363.

(2) Manuel Tuñón de Lara, ob. cit., pág. 186.

lo por los moderados, la coalición de progresistas, demócratas y unio
nistas preparará el levantamiento con plenas posibilidades de triun-
fo.

La revolución de septiembre se produce por moldes clásicos: pro
nunciamiento, solidaridad de las guarniciones y surgimiento de juntas -
revolucionarias en las ciudades. Pero hay un factor que hace de este
acontecimiento histórico un acto "isabelino" y nuevo al mismo tiempo:
la intensidad de la participación popular. Elo explica también el fraca
so de una revolución que, en tanto que burguesa, sólo aspira a un cam
bio político, en contraposición a las aspiraciones fuertemente democrá
ticas de las Juntas revolucionarias(3).

La coalición, fruto del pacto de Ostende, cederá pronto a las di-
visiones internas. Se producen las primeras discrepancias entre progre
sistas -partidarios del principio monárquico- y demócratas -de mayoría
republicana y con claro apoyo popular-. Justamente, la proclamación -
del principio monárquico por el gobierno provisional llevará consigo la
escisión del democratismo y la aparición del primer partido republica-
no español. La muerte de Prim llevará al viejo partido progre
sista a la disgregación: surgirá el partido radical de Ruiz Zorrilla y el
partido constitucionalista de Sagasta. Por último, el partido republica-
no, teñido de un federalismo extremado, conocerá también la división
entre los "intransigentes", partidarios de la implantación violenta del
Estado federal, y los "benévolos", para quienes el nacimiento del fede-
ralismo debía producirse legalmente a través de unas Cortes Constitu-
yentes.

La primera fase de la Revolución, de predominio progresista, -
conseguirá encarnar el ideario del liberalismo radical en la Constitu-
ción de 1869, texto, como es sabido, en el que se consagran del mo-
do más avanzado para su época los derechos individuales y, por vez

(3) En la obra de Valeriano Bozal, "Juntas Revolucionarias. Manifiestos y
Proclamas de 1868", Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1968, puede --
observarse cómo los diversos manifiestos de las Juntas encierran aspiracione
s de cambio político y social, junto a una fuerte exigencia de derechos y liber
tades públicas.

primera, el sufragio universal, No obstante, la contradicción latente entre los deseos de la burguesía revolucionaria de extender la participación política y su temor constante de verse rebasada por su izquierda, hicieron de este texto una proclamación teórica más que una realización práctica.

Conforme avanza el sexenio, los acontecimientos parecen superar las previsiones de nuestros liberales triunfantes. La Monarquía de Amadeo, felizmente denominada por R. Carr como "la Monarquía artificial", (4) encontrará serios obstáculos para sobrevivir: de un lado, el partido progresista en que habría de apoyarse se encontrará fuertemente dividido; de otro, demócratas y republicanos verán en ella una "monarquía de fracción o de partido", que venía a beneficiarse de una revolución con matices fuertemente republicanos y populares. Finalmente, la oposición de alfonsinos y carlistas.

El fracaso de la "Monarquía artificial", más que la existencia de un sentimiento republicano generalizado, trajo consigo el nacimiento de la Primera República española. También aquí el nuevo régimen encontró graves obstáculos: las potencias europeas le negaron el reconocimiento oficial; carlistas y alfonsinos prosiguieron su oposición por diversos medios; el Ejército y la Iglesia le fueron hostiles; los radicales se retrajeron una vez más del juego político; los republicanos, divididos; el campesinado y el proletariado, dirigidos por la Sección Española de la Internacional, dominada por el anarquismo libertario, la consideraron como una República "burguesa". Todo coadyuvaba al desastre. (5)

El segundo gabinete de Pi y Margall se encuentra así una España al borde del caos absoluto. Posiblemente no haya habido otro momento más grave que éste en que España se encontró en la encrucijada de -

(4) R. Carr, ob. cit., págs. 310-317.

(5) No se ha subrayado lo bastante cómo la República nace de una Asamblea con fuerte predominio monárquico, del mismo modo que, una vez disuelta la -- Asamblea, la Diputación permanente es también de mayoría monárquica. Igualmente, las maquinaciones para acabar con la República comienzan pronto, siendo el frustrado golpe del 23 de abril sólo el inicio. Véase la exposición de Eduardo de Guzmán. "España ante las dictaduras y la democracia". Ed. Tesoro. --- Madrid, 1970, pág. 213 y 55.

tres guerras civiles simultáneas: la guerra carlista, la guerra colonial en Cuba y la guerra contra el cantonalismo. Todo ello empujó a los republicanos hacia una República autoritaria -el Gabinete de Castelar- en un intento de llegar a fórmulas de convivencia con la derecha más afín.

En estas circunstancias, el carlismo tuvo su mejor momento, aún cuando sufría en su seno las mismas divisiones que los republicanos. Mientras el sector de los neocatólicos, que se habían incorporado a sus filas, consideraba que el régimen septembrino traería la anarquía y, en consecuencia, esperaban el acceso legal del carlismo al Poder, los elementos más tradicionales estimaban el levantamiento armado como único camino. En 1872, el Pretendiente se inclinó por éstos últimos, dando lugar a la última guerra civil carlista. Lo cierto es que "hablando con precisión histórica, el carlismo era el antiguo régimen" (6) y, como tal, no era ya viable. Persistió, sin embargo, como actitud intelectual anclada en el pasado.

La Iglesia fue otro factor importante en virtud de su enfrentamiento con el nuevo régimen. Es cierto que una de las primeras medidas del gobierno provisional fue decretar la tercera desamortización del siglo (7), pero la causa de las mayores tensiones entre Iglesia y Estado

(6) Melchor Fernández Almagro, "Historia política de la España Contemporánea", Alianza Editorial, Madrid, 1968, vol. I pág. 104.

(7) El artículo primero del Decreto de 18 de octubre de 1868 establecía: "quedan extinguidos desde esta fecha todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos, fundados en la Península e islas adyacentes desde 29 de julio de 1837 hasta el día". Y el artículo segundo ordenaba que todos los edificios citados "pasaran a ser propiedad del Estado". Véase el texto íntegro en "Bases documentales de la España Contemporánea. Vol. III. El liberalismo democrático 1868-1874." Eds. Guadiana de Publicaciones, 1971. Madrid, págs. 73 y 74.

fue la aprobación del artículo 21 de la Constitución que proclamaba la libertad de cultos. Un autor nada sospechoso a este respecto como Ricardo de la Cierva, afirma que a pesar de que el Estado se obligaba a mantener el culto de la religión católica, la proclamación de la libertad de cultos fue considerada por la Iglesia como un reto, negándose - el clero español a acatar la Constitución: "la Iglesia, tras los comienzos liberalizantes del Papa Pío Nono, se refugiaba por última vez en - su reducto ultramontano"(8). Producida la ruptura con el Vaticano, - el reconocimiento del matrimonio civil y la elección de un príncipe de la Casa de Saboya como Rey de España, agravaron las tensiones.

El Ejército, que había apoyado la revolución septembrina, se retrajo pronto a la vista de la grave inestabilidad social y, sobre todo, al producirse el movimiento cantonalista. La indisciplina castense, con atisbos de populismo en su seno, no podía dejar de preocupar a los - elementos responsables. De hecho, el Ejército estaba preparado para una solución de orden.

Por último, pero no en último lugar, el proletariado naciente. Reconocido por la Constitución de 1869 el derecho de asociación, una de las más importantes aspiraciones del movimiento obrero, éste se agrupó en diciembre de 1868 constituyendo la Sección Española de la Asociación Internacional de Trabajadores. Sin embargo, al igual que en Europa, el movimiento obrero estaba dividido en dos grandes ramas, la bakuninista o libertaria y la marxista o autoritaria, tal y como se definieron en su tiempo. El conflicto entre los partidarios de la acción - política del proletariado y los enemigos de toda actividad de este género, se resolverá a favor del anarquismo que dominará prácticamente la Internacional.

(8) Ricardo de la Cierva, ob. cit. pág. 89

El proletariado tendrá también un papel en el fracaso de la República(9). Engels, al examinar las insurrecciones del verano del 73 desde una perspectiva obviamente marxista, lo enjuicia del siguiente modo: "España es un país tan atrasado desde el punto de vista industrial que es imposible hablar siquiera en ella de una emancipación inmediata de la clase obrera. Antes de que pueda llegarse a ello tiene que atravesar España un desarrollo de varios estadios y superar una serie de obstáculos. La República ofrecía la posibilidad de comprimir ese proceso en el lapso de tiempo mínimo y posible, así como la de eliminar rápidamente los obstáculos aludidos. Pero la oportunidad sólo podía aprovecharse - mediante la intervención política activa de la clase obrera española"(10). Pero, considerada la República como enemiga de la clase obrera, el proletariado anarquista se abstuvo de toda acción política interviniendo sólo activamente en el movimiento cantonalista, movimiento que Engels definiría como "vergonzosa insurrección".

En definitiva, la revolución del sexenio fracasó porque no supo, o no pudo, conciliar los principios liberales con el orden y la estabilidad. Fue "la última ocasión en que la burguesía protagoniza un movimiento revolucionario"(11). Al promulgar la libertad de cultos, principio irrenunciable del ideario liberal, se enfrentó con la Iglesia, representante del viejo orden tradicional. Al propiciar sólo un cambio político se enajenó a las nuevas fuerzas sociales que en torno a la Internacional comenzaban a organizarse. Presa la Revolución burguesa de flagrantes contradicciones, la República moría de modo fulminante, pero también con ella moría la España liberal. Posiblemente tengan razón los historiadores que sostienen que es preciso esperar a 1931 para asistir a un nuevo intento de implantar en España los viejos principios del liberalismo político.

(9) Como es sabido, había grandes afinidades entre la teoría federalista de Pi y Margall y el anarquismo bakuninista.

(10) Marx-Engels, ob. cit., pág. 225.

(11) Miguel Artola, ob. cit., pág. 370.

2. Aparece el Krausismo.

"Sólo a un hombre de madera de sectario, nacido para el iluminismo misterioso y fanático, para la iniciación a sombra de tejado y para las fórmulas taumatúrgicas de exorcismo, podría ocurrirle - cerrar los ojos a toda la prodigiosa variedad de la cultura alemana y, puesto a elegir errores, prescindir de la poética teosofía de Schelling y del portentoso edificio dialéctico de Hegel, e ir a prendarse del primer sofista obscuro, con cuyos discípulos le hizo tropezar su mala -- suerte. Pocos saben que en España hemos sido krausistas por casualidad, gracias a la lobrete y a la pereza intelectual de Sanz del Río" (12).

Estas clásicas y duras palabras, debidas a la fogosa mocedad de D. Marcelino, han sido luego repetidas hasta la saciedad. Sin embargo, si en su momento pudieron tener alguna justificación -Menéndez Pelayo escribe a los pocos años de haberse producido la "cuestión universitaria"-, hoy carecen de sentido (13).

Son conocidas también las razones por las que Sanz del Río se decidió a introducir tan "obscura filosofía":

"Como guía que me condujera con claridad y seguridad por el caos que se presentaba ante mi espíritu, hube de escoger con prefe-

(12) M. Menéndez Pelayo, ob. cit. Vol. II, pág. 1077.

(13) Sobre el krausismo disponemos hoy de los estudios del abate Jobit "Les éducateurs de l'Espagne contemporaine", París 1936-, de López Morrillas "El krausismo español", Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1956-, de Gómez Molleda "Los reformadores de la España contemporánea", C.S.I.C., Madrid 1966- y de múltiples trabajos monográficos sobre el tema.

rencia un sistema a cuyo estudio me debía consagrar exclusivamente, hasta hallarme en estado de purgar con criterio los demás. Escogí aquel que, según lo poco que yo alcanzaba a conocer, encontraba más consecuente, más completo, más conforme a lo que nos dicta el sano juicio en los puntos en que éste pueda juzgar, y, sobre todo, más susceptible de una aplicación práctica, razones todas que, si no eran rigurosamente científicas, bastaban a dejar satisfecho mi espíritu en cuanto al objeto especial que por entonces yo me proponía, fuera de que yo estaba convencido de que tales y no otros debían ser los caracteres de la doctrina que hubiera de satisfacer las necesidades intelectuales de mi país"(14).

Que el krausismo introducido por Sanz del Río venía a llenar una necesidad real resulta evidente a la vista de su rápida difusión en las jóvenes generaciones que lo asumieron con auténtica pasión intelectual. Eloy Terrón ha destacado a este respecto cómo los años que van desde 1856 hasta 1868 cubren un período de notable influencia de la filosofía alemana en Francia, Italia y España, siendo años de fermentación revolucionaria e intelectual (15). Frente al eclecticismo de Cousin y frente al doctrinarismo francés, patrimonio de los moderados, existía una tendencia a adoptar cualquier otra filosofía que tuviera coherencia y rigor sistemático. Frente a la corrupción moral -Jover ha hablado de la triple crisis de estos años: económica, política y espiritual-, protagonizada por los moderados en su afán insaciable de logros materiales, se alzaba en la juventud intelectual la necesidad de una teoría idealista y rigurosamente ética. El krausismo aportaba todo esto: la apariencia de un sistema, el rigor moral -la necesidad de un pensamiento recto y una conducta ética-, un "racionalismo armónico" que superaba todas las contradicciones y, por lo que a nosotros nos afecta, un propósito reformador y profundamente pedagógico.

(14) "Sanz del Río" Biblioteca de la Cultura Española. Ed. Aguilar. S/a, pág. 80 y 81 (el subrayado es nuestro).

(15) Eloy Terrón, ob. cit., cuya tercera parte está dedicada a "Las soluciones aportadas por el krausismo".

Más aún, Elias Díaz ha señalado cómo la " conexión krausismo-liberalismo es, en verdad, incuestionable; representa en esa coyuntura (la de la burguesía ilustrada del momento) la antítesis progresista del inmovilismo ultraconservador típico del integrismo tradicional o tradicionalista"(16). Sin duda, la concepción liberal del mundo es inseparable del krausismo, lo que explica su difusión entre los intelectuales liberales. Por eso, lo verdaderamente importante del krausismo no es lo que a D. Marcelino le irritaba, es decir, su pretensión de filosofía sistemática, sino lo que perduró y fructificó en el pensamiento español, esto es, su libre actitud ante la búsqueda de la verdad, el sentido liberal de la tolerancia como base de la convivencia, su apertura al pensamiento europeo, su decidido afán por la libertad de la ciencia, su fe en la ética y, en consecuencia, en la regeneración del hombre a través de la educación. Finalmente, el krausismo, por ^{su} rigor moral, capitalizó en su favor lo que hoy llamaríamos un movimiento de "contestación". Fue, en verdad, una actitud moral o, para decirlo con palabras del profesor Tierno, "el krausismo fue una actitud de protesta más que otra cosa"(17).

¿Cómo se desarrolló el krausismo entre nosotros? Vicente Cacho ha definido ^{a 1860} como "el año cero de la escuela krausista". Fijar esta fecha como decisoria no es señalar una fecha arbitraria. El propio Giner de los Ríos consideraría que los años de 1860 a 1870 representan "el despertar de la vieja modorra al murmullo del moderno pensamiento europeo"(18). Hay también una razón objetiva: el año 1860 ve la luz pública el "Ideal de la Humanidad para la vida", adaptación de la obra de Krause por Sanz del Río, libro que por su extraordinaria influencia fue bautizado por Fernando de los Ríos como "el libro de horas de

(16) Véase el "Estudio preliminar" a la "Minuta de un testamento" de Gumersindo Azcárate, Ediciones de Cultura Popular, Barcelona, 1967, pág. 2.

(17) E. Tierno Galván, "Costa y el regeneracionismo", Ed. Barna, S.A. Barcelona, 1961, pág. 8.

(18) Vicente Cacho Viu, "La Institución Libre de Enseñanza", Ediciones Rialp S.A. Madrid, 1962, pág. 72. Véase una magnífica exposición del krausismo español en su capítulo II.

varias generaciones españolas".

De este modo, en torno al magisterio de Sanz del Río se van a agrupar varias generaciones de intelectuales, si bien será la "segunda hornada", en expresión de Menéndez Pelayo, la que dará el mayor fruto y de la que habremos de ocuparnos especialmente: Francisco Giner de los Ríos, Nicolás Salmerón, Gumersindo Azcárate, Laureano Figuerola, Segismundo Moret... Es en esta generación donde calarán hondamente los afanes educativos del krausismo, su fe en la transformación de los hombres por medio de la educación. Es precisamente este afán de renovación ética y de transformación pedagógica el que llevará a esta "segunda hornada" a una drástica batalla por la regeneración de la Universidad, dando origen a la famosa "cuestión universitaria" y, posteriormente, a la creación de la Institución Libre de Enseñanza.

3. La primera "cuestión universitaria".

Los años de 1864 y 1865 son cruciales para la escuela krausista. El 8 de diciembre de 1864 Pío IX lanzaba un anatema contra el mundo moderno por medio de la encíclica "Quanta Cura". Al mismo tiempo - se publicaba el Syllabus, repertorio de ochenta proposiciones consideradas erróneas por la Iglesia, entre las que figuraban los principios fundamentales del liberalismo. Podemos decir, con palabras de Ricardo de la Cierva, que "todavía surcaba las agitadas polémicas del siglo el estupor del Syllabus"(19), cuando los krausistas españoles se vieron ante otro suceso de especialísima significación para la joven escuela: el 26 de septiembre de 1865, el "Ideal de la Humanidad para la vida" era incluido en el Índice de libros prohibidos.

(19) Ricardo de la Cierva, ob. cit., págs. 89 y 90.

Posiblemente no se ha destacado lo suficiente que los primeros hombres del krausismo español procedían todos del catolicismo. Sanz del Río, Fernando de Castro, Giner, Azcárate, etc., son hombres - que viven durante años una pugna constante entre la fe heredada, honestamente sentida, y los nuevos principios del mundo moderno en el que han nacido. Quizás hubieran podido desempeñar entre nosotros el papel del catolicismo liberal que otros hombres hicieron posible en Inglaterra o en Francia, pero, lamentablemente, la cerrada intransigencia del integrismo español impidió esta posibilidad. Hostigados por la Iglesia, especialmente por los neocatólicos, estos hombres se irán apartando progresivamente hasta la separación total.

El año de 1864 es también la fecha en que Narváez vuelve al Po-
der. Desde allí el Gobierno moderado va a intervenir, por vez prime-
ra, en las luchas ideológicas de la Universidad, dando lugar al enfren-
tamiento de los krausistas con el Ministerio de Fomento. A este res-
pecto, Vicente Cacho ha señalado dos etapas distintas: una, de 1864 a
1866, en que se produce la sublevación del cuartel de San Gil, que es
una etapa de vacilación gubernamental; otra, de 1866 a 1868, en que la
polémica adquiere un carácter doctrinal y en la cual los krausistas asu
men el papel de protagonistas(20).

El origen de la primera "cuestión universitaria" se remonta a -
la Real Orden de 27 de octubre de 1864, dictada por Alcalá Galiano co-
mo ministro de Fomento, en que se aludía a las numerosas quejas re-
cibidas por la impartición de "doctrinas perniciosas" en la Universidad.
Se trataba de aclarar el contenido del artículo 170 de la Ley Moyano,
entendiendo el ministro que la conducta de los catedráticos debían so-
meterse al juramento prestado que -se subrayaba- obligaba dentro y

(20) Vicente Cacho, ob. cit., págs. 134 y 135. Véase la extensa docu-
mentación que Cacho presenta en las páginas 134 a 185. Nosotros
seguimos, en lo esencial, su exposición.

fuera de la Universidad. El juramento establecido por el Reglamento de la Universidad de 22 de mayo de 1859, disponía que el profesorado debía atenerse en el cumplimiento de sus obligaciones a la defensa de la fe católica, a la fidelidad a la Reina y a la obediencia a la Constitución.

En realidad, parece que la medida iba dirigida contra Emilio - Castelar que, además de la libertad de ~~expresión~~ de que hacía uso en su cátedra, criticaba duramente al ~~Gobierno~~ por medio de las páginas del periódico "La Democracia". Castelar ~~respondió~~ con un nuevo artículo en el que se ratificaba en sus teorías ~~dem~~ocráticas y en su actitud. Aún cuando este asunto fue objeto de polémica en el Senado, el Gobierno se mantuvo indeciso hasta que la publicación del famoso artículo castelarino "El rasgo" le decidió a intervenir. La apertura de expediente a Castelar y la negativa del rector a secundar al ministro, originaron los famosos sucesos de la "Noche de San Daniel", primer enfrentamiento grave de los estudiantes universitarios con el Gobierno. Las doctrinas de los krausistas, de los demócratas y de los llamados "economistas" habían producido en la Universidad una verdadera oposición liberal.

Como es sabido, los graves disturbios acaecidos ocasionaron la - muerte de Alcalá Galiano en pleno Consejo de Ministros, ocupando su cartera Manuel Orovio. Orovio decidió aplicar con firmeza las sanciones previstas, suspendiendo de empleo y sueldo a Castelar. Se solidarizaron con éste Salmerón, Fernández Ferraz y Morayta. Contra tales - medidas se levantó la oposición liberal de la Universidad, discrepando de la interpretación que los moderados hacían de la legislación de instrucción pública.

En estos momentos se produce la ^{de Narváez} ~~caída~~ y la vuelta de O'Donnell con la Unión Liberal. Los unionistas intentaron aplicar una política de conciliación, sobreseyendo la causa contra Castelar. La sublevación de los sargentos del Cuartel de San Gil, en que estaban implicados progresistas y demócratas, trajo consigo el fracaso de la política unionista. Volvió de nuevo Narváez y le acompañaba Orovio en la cartera de Fomento.

La política de Orovio se manifestó desde el primer momento. A los pocos días de tomar posesión dirigía una circular a los rectores recordando su deber de inspeccionar la enseñanza en sus diversos grados. La preocupación era ahora la instrucción primaria y la existencia de maestros influidos por las doctrinas del partido demócrata. Posteriormente, en enero de 1866, se promulgaba un decreto prohibiendo al profesorado pertenecer a los partidos políticos y extendiendo las causas de separación a aquellos profesores que expusieran en su cátedra "doctrinas erróneas". Todo estaba preparado para que explotase "la cuestión universitaria".

A principios de 1867 la campaña de progresistas y demócratas contra el Trono arreciaba. El Gobierno, para contrarrestarla, promovió un movimiento de adhesión a la persona de la Reina por parte de las autoridades civiles y eclesiásticas. Entre ellas, el rector y autoridades del distrito universitario de Madrid enviaron un escrito de adhesión exhortando a todos los catedráticos a incorporarse a este homenaje. Cincuenta y siete profesores se abstuvieron. Comenzaba el conflicto.

Aún cuando ningún precepto legal les obligaba a tales actos de adhesión, el rector dirigió un oficio a estos catedráticos solicitando las razones de su abstención. Algunos rectificaron, pero la mayoría se mantuvo firme en su actitud, invocando precisamente el Decreto de 22 de enero de 1866 que les impedía participar en asuntos ajenos a la enseñanza, en especial en los asuntos políticos. La respuesta fue la apertura de expediente.

El asunto tomó estado parlamentario. El Consejo de Instrucción Pública fue favorable a que se archivara el expediente, si bien solicitaba la ampliación del mismo para aquellos catedráticos que más se habían destacado en su actitud reincidente. Entre ellos estaban Fernando de Castro y Nicolás Salmerón. Al mismo tiempo, el Consejo llama

ba la atención sobre ciertas doctrinas perniciosas "algunas de ellas - impresas en libros prohibidos", y solicitaba se procediese a la apertura de los correspondientes expedientes. La presión de los neocatólicos había alcanzado su objetivo: Sanz del Río y sus discípulos estaban ahora en el centro de la "cuestión universitaria". Pronto se decretaría la separación de la Universidad de Salmerón y de Sanz del Río.

Parecía, pues, que la "cuestión universitaria" estaba a punto de terminar, faltando tan sólo la separación definitiva de Fernando de Castro, cuando el 29 de enero de 1868 Giner de los Ríos dirigió un escrito al ministro de Fomento protestando de la separación de Sanz del Río y de Salmerón, alegando infracción de las disposiciones vigentes en esta materia e identificándose con la actitud de los catedráticos separados. Vicente Cacho explica así la postura de Giner:

"Este desacato legal obedecía, sin duda, a un propósito bien meditado. La actitud de Sanz del Río no había sido tan concluyente como cabía esperar del jefe de una escuela de pensamiento. Sobre Salmerón pesaban sus antecedentes políticos, que desvirtuaban, cara a la opinión pública, la postura krausista de defensa de la Ciencia por la Ciencia misma, independientemente de cualquier circunstancia exterior; y Fernando de Castro era un clérigo cuya dudosa ortodoxia doctrinal no podía menos de desagradar a la conciencia católica de la nación"⁽²¹⁾.

Obviamente, la respuesta del gobierno fue la separación de Fernando de Castro, la apertura de expediente a Giner y su suspensión provisional. En esta primera batalla por la libertad de expresión, los neocatólicos habían triunfado. Sin embargo, el tema de fondo, la libertad de cátedra, o la libertad de la ciencia según los krausistas, seguía en pie. Cuando en septiembre de ese mismo año se produzca la Gloriosa, Giner y los krausistas volverán a sus cátedras. Con el sexenio revolucionario se abría el período del triunfo oficial de las ideas krausistas.

(21) Vicente Cacho, *ob. cit.*, pág. 180.

ba la atención sobre ciertas doctrinas perniciosas "algunas de ellas - impresas en libros prohibidos", y solicitábase procediese a la apertura de los correspondientes expedientes. La presión de los neocatólicos había alcanzado su objetivo: Sanz del Río y sus discípulos estaban ahora en el centro de la "cuestión universitaria". Pronto se decretaría la separación de la Universidad de Salmerón y de Sanz del Río.

Parecía, pues, que la "cuestión universitaria" estaba a punto de terminar, faltando tan sólo la separación definitiva de Fernando de -- Castro, cuando el 29 de enero de 1868 Giner de los Ríos dirigió un - escrito al ministro de Fomento protestando de la separación de Sanz del Río y de Salmerón, alegando infracción de las disposiciones vigentes en esta materia e identificándose con la actitud de los catedráticos separados. Vicente Cacho explica así la postura de Giner:

"Este desacato legal obedecía, sin duda, a un propósito bien meditado. La actitud de Sanz del Río no había sido tan concluyente como cabía esperar del jefe de una escuela de pensamiento. Sobre Salmerón pesaban sus antecedentes políticos, que desvirtuaban, cara a la opinión pública, la postura krausista de defensa de la Ciencia por la Ciencia - misma, independientemente de cualquier circunstancia exterior; y Fernando de Castro era un clérigo cuya dudosa ortodoxia doctrinal no podía menos de desagradar a la conciencia católica de la nación"(21).

Obviamente, la respuesta del gobierno fue la separación de Fernando de Castro, la apertura de expediente a Giner y su suspensión provisional. En esta primera batalla por la libertad de expresión, los neocatólicos habían triunfado. Sin embargo, el tema de fondo, la libertad de cátedra, o la libertad de la ciencia según los krausistas, seguía en pie. Cuando en septiembre de ese mismo año se produzca la Gloriosa, Giner y los krausistas volverán a sus cátedras. Con el sexenio revolucionario se abría el período del triunfo oficial de las ideas krausistas.

(21) Vicente Cacho, ob. cit., pág. 180.

4. La política educativa de la Revolución: los Decretos de Ruiz Zorrilla.

Hemos visto que los últimos años del reinado de Isabel II son años de crisis espiritual o moral. Los moderados, alarmados ante la revolución que tanto temen, refuerzan el control social. Como era de suponer, la educación no fue olvidada. Se dictan órdenes y decretos encaminados a asegurar la mayor ortodoxia religiosa y política. La preocupación no afecta sólo a la Universidad, sino que se extiende también a la primera enseñanza: preocupan los maestros. Para cortar las nuevas ideas, los moderados estrechan los lazos con la Iglesia; nada mejor -piensan- que la religión para salvaguardar el orden establecido. Las concesiones que hiciera Moyano para sacar adelante su ley se intensifican. Incluso un ministro que ya conocemos, el Marqués de Orovio, manda a las Cortes un proyecto de Ley sobre la enseñanza primaria que firmará Severo Catalina, su sucesor en la cartera de Fomento.

Lo más sobresaliente de esta efímera Ley de 1868 es, de un lado, la fuerte intervención de clérigos y religiosos en la instrucción pública; de otro, el control ideológico a que desea someterse a los maestros. Se cierran las Escuelas Normales, sin duda sospechosas de heterodoxia para el Poder público; se encomienda al clero las escuelas públicas en las poblaciones menores de 500 habitantes; se les confía la tutela de las escuelas públicas en los demás casos; se ordena la presencia eclesiástica en las Juntas provinciales y locales de enseñanza primaria; se asigna a la Iglesia la misión de vigilar la doctrina de los textos escolares.

La Revolución de septiembre derogó inmediatamente la "Ley Orovio". Al mismo tiempo, promulgaba el famoso Decreto de 21 de octubre de -- 1868 por el que se proclamaba la más absoluta libertad de enseñanza. - (22).

(22) Véase "Colección Legislativa", tomo C, 1868, págs. 416 y ss. Debe advertirse, sin embargo, que la libertad de enseñanza no sólo encuentra su expresión legal en este Decreto, sino que forma parte del programa político del nuevo Gobierno Provisional: "La libertad de enseñanza es otra de las reformas cardinales que la revolución ha reclamado y que el Gobierno provisional se ha apresurado a satisfacer sin pérdida de --- tiempo. Los excesos cometidos en estos últimos años por la reacción desenfrenada y ciega contra las espontáneas manifestaciones del entendimiento humano, arrojados de la cátedra sin respeto a los derechos legal y legítimamente adquiridos y perseguidos hasta el santuario del hogar y de la conciencia; esa inquisición tenebrosa ejercida incesantemente contra el pensamiento profesional, condenado a perpetuar servidumbre o a vergonzoso castigo por Gobiernos convertidos en auxiliares sumisos de oscuros e --- irresponsables poderes; ese estado de descomposición a que había llegado la instrucción pública en España, merced a planes monstruosos impuestos no por las necesidades de la ciencia, sino por las estrechas miras de partido y de secta; ese desconcierto, esa confusión, en fin, cuyas consecuencias hubieran sido funestísimas a no llegar tan oportunamente el remedio, han dado al Gobierno provisional la norma para resolver la cuestión de la enseñanza, de manera que la ilustración, en vez de ser buscada, vaya a - buscar al pueblo, y no vuelva a verse el predominio absorbente de escuelas y sistemas más amigos del monopolio que de la controversia." Véase el Manifiesto del Gobierno Provisional en la obra ya citada de Jorge de Esteban, "Constituciones Españolas y Extranjeras", vol. I, pág. 229.

Este Decreto, cuyo preámbulo es posiblemente la más clara exposición del ideario progresista en lo concerniente a la libertad de enseñanza, merece un examen detenido y atento. Después de hacer referencia a las "humillaciones y amarguras" de la legislación de los últimos años isabelinos, y después de enunciar su propósito de restablecer la legislación anterior, el preámbulo sienta las bases de lo que la Revolución considera presupuestos ineludibles de la libertad de enseñanza:

"Sirviendo la enseñanza para propagar la verdad, cultivar la inteligencia y corregir las costumbres, es absurdo encerrarla dentro de los límites de los establecimientos públicos. Cuanto mayor sea el número de los que enseñen, mayor será también el de las verdades que se propagen.... Es verdad que los individuos pueden enseñar el error; pero también es falible el Estado... Por el contrario, cuando el Estado tiene el monopolio de la enseñanza, sus errores se reputan dogmas, y el tiempo y la indiferencia pública les dan la autoridad que la razón les niega.... Uno de los obstáculos más resistentes a la generación de las ideas nuevas, ha sido el monopolio de la enseñanza".

Junto a las razones expuestas, existen otras que queremos destacar. La libertad de enseñanza es contemplada también desde la perspectiva del profesor; lo que no supone novedad alguna. Pero si lo es la consideración del profesor como un trabajador de la enseñanza a quien no se le puede negar el derecho al trabajo, porque trabajar "no es sólo poner en acción nuestras fuerzas físicas, sino todas las actuaciones de nuestro ser. Trabajan unos -prosigue el legislador- dando variadas formas a la materia, y otros dirigiendo la inteligencia... mas todos trabajan, y tan injusto es prohibir el trabajo de la enseñanza, como el manufacturado o el agrícola". Hay, pues, un derecho del profesor, en cuanto trabajador de la enseñanza, a ejercer su profesión al margen de los establecimientos públicos. Es más, aplicando el simil de la libertad de industria, el legislador del 68 considera necesaria la convivencia de escuelas públicas y privadas para emular la libre competencia.

Más aún, por una de esas explosiones típicas de todo proceso revolucionario, los septembrinos llevarán el principio de la libertad al - máximo grado posible, afirmando que la función docente corresponde a la sociedad, debiendo el Estado asumir una función subsidiaria:

"Es propio del Estado hacer que se respete el derecho de todos, no encargarse de trabajos que los individuos pueden desempeñar con - más extensión y eficacia. La supresión de la enseñanza pública es, por consiguiente, el ideal a que debemos aproximarnos, haciendo posible su realización en un porvenir no lejano. Hoy no puede interesarse esa supresión, porque el país no está preparado para ella. Si se dejara exclusivamente a la acción individual el cuidado de educar al pueblo, se correría el grave riesgo de dejar sólo una enseñanza mezquina e imperfecta, que rebajaría considerablemente el nivel intelectual de España... Cuando la enseñanza oficial y la privada, estimulándose mutuamente, hagan sentir de una manera general la necesidad de la educación, entonces podremos descansar confiadamente en la iniciativa de los particulares, y el Estado podrá y deberá suprimir los establecimientos literarios que sostiene"(23).

Esta concepción de la libertad total de enseñanza se aplicará también a los alumnos oficiales(24), a los alumnos de los establecimientos, privados -que se someterán a los mismos exámenes que los oficiales ante un tribunal del que formarán parte también sus propios profesores- e, incluso, a la duración de los estudios. Este último aspecto lo explica así el preámbulo:

(23) El artículo 5º decía: "La enseñanza es libre en todos sus grados y cualquiera que sea su clase". Y el artículo 6º establecía: "Todos los españoles quedan autorizados para fundar establecimientos de enseñanza".

(24) El artículo 7º decía: "No tendrán, sin embargo, obligación de asistir a las lecciones del establecimiento para ser admitidos al examen de las asignaturas en que se hubieran matriculado".

"La libertad de enseñanza exige también que la duración de los estudios no sea igual para capacidades desiguales... La justicia y la pública conveniencia reclaman, por tanto, que se facilite la habilitación de los jóvenes de talento para el ejercicio de las profesiones industriales o científicas. Estudie cada cual según su capacidad el número de asignaturas que sera proporcional a sus fuerzas, y mientras uno concluirá sus estudios en pocos años sufrirá otras las consecuencias de su desaplicación..."(25).

El legislador extendía también la libertad a las Diputaciones y -- Ayuntamientos para que, con cargo a sus propios fondos, pudieran fundar y sostener establecimientos de enseñanza. (26)

Por último, era objeto de especial consideración la libertad de cátedra:

"Reconocida la libertad de enseñanza como un derecho de todos, no puede negarse a los que educan a la juventud en nombre y por encargo del Estado.... El Estado carece de autoridad bastante para pronunciar la condenación de las teorías científicas, y debe dejar a los Profesores en libertad de exponer y discutir lo que piensan... Los Profesores deben ser también libres en la elección de métodos y libros de texto y en la formación de su programa".

A los pocos días de promulgada la libertad de enseñanza, el Decreto de 25 de octubre de 1868, además de restablecer la legislación de Moyano sobre Facultades universitarias, disponía una reorganización

(25) El artículo 11 lo concretaba del siguiente modo: "Para obtener grados académicos no se necesitará estudiar un número determinado de -- años, sino las asignaturas que fijen las leyes, sufriendo el alumno un exámen riguroso sobre cada una y el general que corresponda al grado".

(26) La libertad de creación de Centros encontraría posteriormente el más alto respaldo en la Constitución de 1869, cuyo artículo 24 señalaba: "Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la Autoridad competente por razones de higiene y moralidad". (Véase Jorge de Esteban, obra citada, pág. 237).

profunda de la enseñanza media(27).

Este nuevo Decreto de Ruiz Zorrilla insistía de nuevo en que serían las Cortes las que establecerían "una nueva ley que permita el majestuoso desarrollo de los principios proclamados por la revolución", si bien, una vez sentadas las bases de la nueva educación por el Decreto de 21 de octubre, era preciso acometer algunas reformas y, en especial, la de la segunda enseñanza.

Ya sabemos que una de las características del programa progresista en educación era su preocupación por la segunda enseñanza. Ahora que detenta el poder con exclusividad y con pleno apoyo popular expresado a través de las Juntas Revolucionarias, acometen la idea de una reorganización profunda de la segunda enseñanza que "viene desde hace algún tiempo desnaturalizada y cohibida", viviendo de prácticas e ideas antiguas que contrastan con las vigentes en las naciones más adelantadas:

"Pero no sólo es necesario destruir lo antiguo, sino variar la significación íntima, el espíritu y las tendencias de la segunda enseñanza, oponiéndose abiertamente al empeño de considerarla como una serie de estudios preparatorios...(la segunda enseñanza) es el complemento, la ampliación de la instrucción primaria, es la educación necesaria a los ciudadanos que viven en una época de ilustración y de cultura, es el conjunto de conocimientos que debe poseer el hombre que no quiere vivir aislado y fuera de una sociedad en que los principios y aplicaciones de la ciencia intervinieron de un modo importante hasta en los menores actos de la vida pública y doméstica".

(27) Véase la "Colección Legislativa", tomo C, 1868, págs.453 y ss.

Debemos recordar que todos los decretos del gobierno provisional hasta la reunión de las Cortes Constituyentes fueron posteriormente elevados al rango de Ley.

Los progresistas son, pues, fieles al viejo concepto liberal de la mesocracia como soporte del liberalismo político y económico. De ahí esa concepción de la segunda enseñanza como extensión de la instrucción primaria; de ahí también la convicción y la necesidad de que sólo una enseñanza concebida no como etapa preparatoria de otra superior, sino como nivel propio y autónomo podría capacitar y proporcionar los conocimientos básicos de unas clases medias/instruidas que fueran el baluarte de la libertad; de ahí, por último, la preocupación por elevar y actualizar los contenidos de instrucción a fin de colocar esta enseñanza "a la altura que está en otras Naciones, y contribuir a formar ciudadanos aptos para el ejercicio de los derechos políticos que han conquistado en nuestra gran revolución"(28).

El nuevo plan de estudios introduce, por otra parte, unos conocimientos sobre materias "frecuentemente olvidadas y aún despreciadas", haciendo al mismo tiempo una severa crítica de la situación en que se encontraban los estudios del bachillerato tradicional:

"El estudio profundo de la lengua patria se olvida por el de la gramática latina; la ampliación de los estudios históricos, reducidos hoy a una cronología aprendida de memoria ; el conocimiento físico y moral del hombre, convertido en la actual enseñanza en unas cuantas definiciones de psicología; el estudio de los principios del arte y de su historia en España; el conocimiento de los principios fundamentales del Derecho en general y de las leyes patrias; las primeras nociones de higiene; los elementos de agricultura y comercio que hoy desconocen la mayoría de los jóvenes... tales son los fundamentos de la reforma que se intenta".

(28) Late aquí, en estas últimas palabras, esa vieja preocupación de los liberales, arrastada desde las Cortes de Cádiz, y que nosotros hemos denominado "una pedagogía de la democracia". Recuérdese, por otra parte, cómo el dictamen de la Comisión parlamentaria de 1814 consideraba ya que la falta de una segunda enseñanza era "la principal causa del atraso en que se halla la educación en nuestra Monarquía"(Véase la pág. 52, Cap. III de esta obra).

Aún así, el nuevo plan permitía el alumno y a las Diputaciones Provinciales dos opciones claramente definidas: lo que podríamos llamar el plan tradicional, con la inclusión ~~de~~ latín, y el plan moderno, en que, desaparecido aquél, surgían asignaturas como Antropología, Cosmología, Arte, Biología y Etica, principios generales del Derecho, etc. No obstante, eran claras las preferencias del legislados:

"Tiempo es ya de que la enseñanza pública satisfaga las necesidades de la vida moderna, y tenga por principal objeto no formar ^R sólo latinos y retóricos, sino ciudadanos ilustrados, que conozcan su patria en las diversas manifestaciones de la vida nacional, y puedan enaltecerla y honrarla aplicando ingeniosa y libremente su actividad individual al progreso científico, artístico y literario. El joven que seguía antes la segunda enseñanza y recibía el grado de Bachiller en arte, no tenía idea alguna de la legislación de su país, ni de su organización política o social, ni de los elementos de riqueza que posee.... Esta educación, ilustrada, amplia, libre y con carácter práctico, es en todas partes el más sólido fundamento de la verdadera libertad. A ella se aspira con la reforma de la segunda enseñanza".

Por lo que respecta al ámbito universitario, el triunfo de la libertad de cátedra fue absoluto: no más vigilancia sobre textos, métodos de enseñanza o doctrinas (29). Todas las Universidades fueron autorizadas para otorgar el grado de doctor, eliminándose con ello el privilegio de la Universidad de Madrid. Las Facultades de Teología fueron suprimidas. Por último, una importante novedad: se autorizó la crea-

(29) Posteriormente, sin embargo, el Gobierno, por Orden de 23 de marzo de 1870, separaba a los catedráticos que se habían negado a jurar la Constitución progresista. Junto es reconocer, no obstante, que Giner se dirigió entonces al Gobierno solicitando la reposición de aquéllos, sin resultado alguno. Es preciso esperar la llegada de la I República para que la expresada Orden sea derogada y repuestos aquellos catedráticos que quisieron volver.

ción de Universidades no estatales. Tanto los Ayuntamientos y Diputaciones -en cuanto entes públicos no estatales- como los particulares, fueron autorizados a la creación de Universidades libres (30).

5. Las reformas de Chao durante la Primera República.

"No ~~ampliría~~ el Gobierno de la República con sus más imperiosos y sagrados deberes, si no prestare especial atención al desenvolvimiento y mejora de la instrucción pública, base y fundamento del verdadero progreso... Deben ser los pueblos republicanos los más instruidos, educados y cultos de la tierra; como quiera ~~que~~, según una frase célebre, el principio de la República es la virtud, ésta sólo alcanza segura garantía y fácil ejercicio allí donde la conciencia, rectamente ilustrada, enseña a cada hombre su deber, a la par ~~que~~ le revela su derecho".

Cón estas palabras comienza el preámbulo del Decreto de 2 de junio de 1873 que, como el del día 3 de junio, fueron inspirados por Giner de los Ríos, según testimonios del propio Cossío (31). De esta forma, durante el Gabinete de Figueras y siendo Eduardo Chao Ministro de Fomento, la República acomete la reordenación de los estudios universitarios.

(30) Algún autor ha llamado la atención sobre el hecho de que mientras las Entidades Locales crearon alguna Universidad, los krausistas no demostraron intención alguna de crear Universidades. Sin embargo, este hecho no carece de una clara explicación: en primer lugar, los krausistas no defendieron hasta más tarde la libertad de enseñanza en el sentido de libertad de creación de centros, sino lo que ellos llamaban libertad de la Ciencia o, lo que es lo mismo, libertad de Cátedra o libertad de expresión; en segundo lugar, los krausistas no podían estar preocupados por intento fundacional alguno cuando la Revolución les había entregado la Universidad. Estando Fernando de Castro de Rector, Sanz del Río de Decano y todos los krausistas repuestos en sus cátedras, era lógico que éstos trataran de extender sus ideales por medio de la Universidad oficial.

(31) "Colección Legislativa", tomo CX, 1873, págs. 1423 a 1436.

El espíritu de la reforma republicana, enlaza sin duda, con las fuentes pristinas del liberalismo gaditano. Aquí, como allá, se parte de la necesidad de la ilustración y la cultura para alcanzar la virtud ciudadana que hace posible el nacimiento de una comunidad libre e igual. También aquí se considera a la ignorancia como fuente del fanatismo y de la tiranía: - "tiránías harto más temibles que las políticas, toda vez que el hierro y el fuego, poderosos contra el tirano que avasalla los cuerpos, son impotentes contra la propia ignorancia, tirano interior que oprime las almas, y de cuyo imperio no recelamos porque lo llevamos dentro de nosotros mismos". En definitiva, el legislador considera que "la indiferencia hacia la instrucción pública, explicable en los poderes absolutos y despóticos, es inconcebible en las Repúblicas", obligadas a facilitar el acceso de todos a la cultura, ya que la ciencia "no puede ser patrimonio de las clases privilegiadas, sino un bien común para todos los hombres".

De ahí que el primer afán de la joven República se oriente a la adecuación de la enseñanza superior, reconvirtiendo los estudios filosóficos y haciendo de ellos el camino de emancipación de la conciencia y del pensamiento, dando la debida extensión a los estudios de las ciencias exactas, cumpliendo el viejo sueño de Floridablanca de una Facultad de Historia natural, ennobleciendo, en fin, los estudios literarios de un pueblo que "creó la epopeya de la Edad Media con su Romancero, fundó el drama moderno con Lope, a la vez que Inglaterra con su Shakespeare, y dió acabada fórmula a la protesta del Renacimiento en la importante novela de Cervantes".

De este modo, Chao procede a reorganizar la Facultad de Filosofía y Letras, así como la de Ciencias Exactas, Física y Naturales, reagrupándolas en cinco: Filosofía, Letras, Matemáticas, Historia Natural y Física y Química. Dadas las dificultades presupuestarias, Chao se inclina por -- implantar dichas Facultades sólo en Madrid, de tal forma que esta villa - "hasta hoy eminentemente política y burocrática, sea en lo porvenir merced al desenvolvimiento de su vida científica y literaria, más que centro absorbente de toda la vida de las provincias, foco luminoso de cultura que a -- todas ellas irradie, fundando de esta suerte sus derechos a la capitalidad antes en su ilustración que en su importancia política".

Aún así, el legislador es consciente de que el nuevo plan de estudios para estas Facultades exigirá esfuerzos económicos por parte del Estado, pero "si alguna cantidad debe invertir siempre gustoso un pueblo culto, ésta será la que destine a mejorar la enseñanza, porque los gastos de esta naturaleza son los más reproductivos".

Como elementos dignos de atención, además de los que representan el plan de estudios de cada una de las Facultades (32), se establece que el examen de ingreso comprenderá no sólo las asignaturas de segunda enseñanza que el Claustro acuerde, sino también se deberá acreditar "conocimientos del alemán suficientes para que pueda traducir y utilizar en sus estudios libros escritos en dicho idioma" (art. 26). Otra novedad era la supresión de los exámenes de prueba de asignatura y el del grado de licenciado, conservándose sólo el de Doctor (art. 30). Por último, se procedía a la correspondiente reordenación del Profesorado.

El segundo Decreto regulaba la enseñanza media. En la concepción republicana, la segunda enseñanza se concebía fundamentalmente como una educación que debía revestir un doble carácter: como conjunto de conocimientos necesarios a todo hombre y como estudios que deben preparar para el ingreso en una facultad universitaria. Desde la primera perspectiva, el preámbulo precisaba lo siguiente:

(32) Como ejemplo significativo, en la Facultad de Letras se establece una asignatura denominada "Historia de las Literaturas ibéricas".

" La segunda enseñanza no aspira a formar filósofos, matemáticos, naturalistas ni literatos, ni mucho menos abogados ni médicos; su objeto se limita a formar hombres cultos" (33).

De este modo, los republicanos se sienten continuadores de los revolucionarios del 68 y, en este sentido, disponen los contenidos de instrucción de acuerdo con los principios ya conocidos: ampliación de los estudios filosóficos y de los pertenecientes a las ciencias físicas y naturales; introducción del conocimiento elemental del Derecho, mejora de los estudios literarios... Así, aparecen asignaturas ya conocidas junto a otras rigurosamente nuevas, tales como Antropología, Biología y Ética, Derecho Natural, Tecnología, Música, Dibujo, Gimnástica Higiénica, etcétera.

Al mismo tiempo, se daba plena libertad al alumno por lo que respecta al examen de las asignaturas: "los estudios de segunda enseñanza no están sujetos a cursos determinados, y los alumnos podrán hacerlos de la manera que estimen preferible; pero no podrán examinarse de una asignatura sin haber aprobado la que deba precederle inmediatamente..." (artículo 39). A tal fin, se agrupaban las asignaturas en cinco grupos unidas entre sí por razón de la materia.

Completaba el nuevo plan, el establecimiento de un examen de ingreso, que versaría sobre conocimientos completos de la instrucción primaria completa, además de una traducción del francés que acreditaría su comprensión por el alumno de tal modo que pudiera utilizar en sus estudios los libros escritos en dicha lengua.

(33) "Colección Legislativa", Tomo CX, 1873, págs. 1443 a 1454.

Finalmente, la enseñanza media albergaba también, en razón precisamente ^a su doble carácter, aquéllos estudios que constituían el llamado año preparatorio de las Facultades de Derecho, Medicina y Farmacia, dando a estos estudios un carácter no sólo teórico, sino también práctico y de aplicación. Así, por ejemplo, los alumnos que aspiraran a estudiar Medicina o Farmacia, debían ampliar las enseñanzas de Física, Química general, mineral y orgánica, Uranografía y Geología, Botánica y Zoología.

De esta suerte, atendiendo al doble carácter de la segunda enseñanza, la República aspiraba a impartir "lo que hoy por muchas e importantes escuelas se proclama bajo la denominación de instrucción integral", expresión que, probablemente, aparezca por vez primera en nuestra legislación de educación.

Sin embargo, los Decretos de Eduardo Chao apenas llegaron a tener vigencia. En efecto, el día 11 de junio cesaba Chao como Ministro, posiblemente a causa de la reacción que suscitó su intento centralizador. No obstante, las grandes líneas de tales reformas pasaron al proyecto de ley de Instrucción Pública. Aunque este proyecto encontró eco favorable en los Gabinetes de Salmerón y de Castelar, el golpe de Pavía evitó su promulgación.

Con el proyecto de ley de 1873 se cierra, pues, el ciclo revolucionario en materia de educación. Será preciso esperar a 1931 para que las tendencias progresistas puedan de nuevo presentar un proyecto coherente de transformación global de la educación. Sin embargo, los grandes principios y los grandes temas del sexenio revolucionario estarán presentes, de un modo o de otro, durante los cincuenta años que constituyen la Restauración. Más todavía: ^{un} cuando el idealismo de muchas de las orientaciones y normas educativas de este período serán objeto de una regulación restrictiva durante el Gobierno provisional del general Serrano, el principio de la libertad de enseñanza se mantiene como ^{un} fruto de la Constitución progresista de 1869 que la Restauración habrá de asumir, aunque no sin grandes dificultades y oposiciones.

De este modo, los meses que anteceden a la Restauración son escenario de algunas medidas importantes que en educación adoptó el Gobierno provisional. Se regularizó el ejercicio de la libertad de enseñanza aceptando además de la del Estado, la ^{enseñanza} de los establecimientos privados y la que podía adquirirse, de acuerdo con la ley Moyano, en el hogar doméstico; se dió plena libertad de creación, sin más requisitos que el de someter los establecimientos privados a la inspección del Estado en todo cuanto se refiere a la moral y a las condiciones higiénicas; se mantuvo la posibilidad de que las Diputaciones y Ayuntamientos fundaran Facultades y escuelas profesionales, si bien, reaccionando frente a la legislación anterior que consideraba los centros como establecimientos libres de enseñanza, se les otorgaba ahora la condición de establecimientos públicos y, por tanto, sometidos al control reglamentario del Estado; finalmente, se dejaba a una reglamentación posterior la determinación de la validez académica de los estudios cursados en el hogar doméstico o en establecimientos privados. (34)

Igualmente tienen interés las medidas del Gobierno provisional encaminadas a poner orden y regularidad en los estudios, evitando la anarquía que el ingenuo idealismo anterior había introducido en materia de exámenes. Pero como suele ocurrir en estas ocasiones, de la absoluta libertad del alumno en materia de exámenes se pasó a una ordenación rigurosa de los mismos y de la asistencia a clase. También se reglamentaron las condiciones de validez académica de los estudios realizados en los centros privados, siguiendo en este punto la tradición de los moderados de efectuar la matrícula en el Instituto en cuyo término radicarán, así como de efectuar los exámenes ante un Tribunal formado por los catedráticos del Instituto. Por último, se mantuvo la libertad de enseñanza, entendida como -

(34) Vease el importante Decreto de 29 de julio de 1874, sobre regulación del ejercicio de la libertad de enseñanza, "Colección Legislativa" Tomo CXIII, 1875, págs. 204 a 209.

aquella en que "la idea puede manifestarse y propagarse sin trabas ni censuras por todos los ámbitos de la sociedad, y que es permitido a todo particular, o asociación o corporación, cualquiera que sea su índole, enseñar y aleccionar como les plazca, sin otro límite, fuera del que señalan las eternas y augustas leyes de la moral, que el que les ponga su propio interés o la prudencia", señalándose por otra parte que el " Profesorado nombrado para regir la enseñanza debe en el ejercicio de su ministerio estar libre de toda censura, y poder exponer sinceramente sus convicciones sin otra responsabilidad que la que le señale su conciencia o la que contraiga ante la del país, fuera del caso en que su enseñanza revista el carácter de inmoral o escandalosa".(35)

(35) Preámbulo del Decreto de 29 de septiembre de 1874, regularizando los estudios de segunda enseñanza en los establecimientos privados, "Colección Legislativa", Tomo CXIII, 1875, págs. 622 a 631.

IX. LA EDUCACION, ZONA DE CONFLICTO

1. El sistema canovista

A pesar de los esfuerzos de Cánovas, la restauración de la monarquía alfonsina se produjo mediante el procedimiento clásico del pronunciamiento. En realidad, los agitados años del sexenio hacían preludiar el advenimiento de un régimen como el alfonsino, que de la paz y el orden había hecho una bandera. La necesidad de una pacificación de los espíritus era tan grande que pronto la Restauración sería prácticamente aceptada por casi todo el país.

Aún cuando Cánovas y el régimen que protagonizara durante tantos años estaban claramente ligados a la alta clase territorial, la clarividencia política del autor de la Restauración le hacía comprender que la estabilidad sólo sería posible si todos participaban en el nuevo régimen. Bajo este aspecto, se comprende que los esfuerzos de Cánovas se dirigiesen desde el primer momento a crear un "espacio político" donde todos pudiesen jugar, procurando con mayor ahínco, si cabe, la participación de aquellos sectores hostiles a la monarquía borbónica desde la revolución del 68. El talento político de Cánovas no ignoraba que, al igual que en los demás regímenes europeos, la izquierda liberal debía entrar en el juego político. Era necesario, pues, constituir un régimen para todos los españoles, un régimen en el que pudieran coexistir todos los partidos políticos. Desde esta perspectiva, una vez que había fracasado la República, el camino era la monarquía constitucional.

La Constitución de 1876 es, en cierto sentido, obra de Cánovas. Consagra una monarquía parlamentaria, pero adquiere una serie de matizaciones típicamente canovistas. Es un texto doctrinario en cuanto que trata de reconciliar viejas doctrinas enfrentadas, buscando la vía media entre la Constitución moderada de 1845 y la progresista de 1869: "Preténdese restaurar no en el sentido riguroso de restablecer un antiguo régimen, sino en el de concertar ciertos principios políticos tradicionales y las innovaciones reclamadas por los tiempos, con la pretensión de salvar el dualismo -

abierto por el reciente movimiento revolucionario" (36).

El carácter doctrinario de la Constitución se anuncia en la misma fórmula de promulgación -"en unión y de acuerdo con las Cortes"- y se ratifica en el artículo 18: "La potestad de hacer la ley reside en las Cortes con el Rey"(37). Este régimen de cosoberanía no es otro que el que ya conocemos de la Constitución histórica o interna de España, tan cara a los moderados. Pero los tiempos han cambiado. Cánovas no basará ahora el nuevo edificio en la vieja teoría de la soberanía de la razón o de la inteligencia, sino en la soberanía de la voluntad. Mas, entiéndase bien, no se trata de la voluntad nacional surgida del sufragio, -- sino de la voluntad nacional que se expresa a través de la lenta creación de la Historia y que se manifiesta en la existencia conjunta de dos instituciones multiseculares: la Monarquía y las Cortes. Estas dos instituciones no son resultado, pues, de la Constitución, sino, precisamente, su -- presupuesto, es decir, el poder soberano constituyente. Sánchez Agesta lo explica con estas palabras: "Cánovas apunta, por consiguiente, a una legitimación tradicional que se consolida por el consentimiento consuetudinario, expreso en la historia como verdadera voluntad nacional, frente al capricho, el artificio y la variabilidad del sufragio"(38).

Las consecuencias de la construcción canovista son claras: gobierno parlamentario, sí, pero también una monarquía que no es sólo un poder - arbitral o moderador, sino, sobre ^{la} todo, un poder director. A ello apunta otra de las invenciones de Cánovas: ^{la} teoría de las dos confianzas. Que el - Gobierno necesite y dependa de la confianza de la Cámara, no aporta ninguna novedad; que, además, necesite de la confianza de Su Majestad, confirma el papel preponderante que el principio monárquico ostenta ahora. Es

(36) Luis Diez del Corral, ob. cit., pág. 534. Véase en especial los capítulos XXV y XXVI dedicados a "Cánovas, doctrinario" y "Líneas fundamentales de la política canovista", respectivamente.

(37) Jorge de Esteban, ob. cit., pág. 270 (vol. I).

(38) Sánchez Agesta, "Historia..." ob. cit., pág. 366. Véase, especialmente el capítulo II de la Cuarta Parte dedicado a "La Restauración y la Constitución de 1876".

cierto que este principio no consta expresamente en la Constitución, pero Cánovas lo impondrá como una necesaria convención constitucional a fin de que el mecanismo político pudiera funcionar. Como el Rey dispone - del poder de disolver la Cámara, la confianza de Su Majestad deviene - totalmente necesaria. Cánovas, consciente de la innovación que ha introducido, lo explicará de este modo: "la Monarquía entre nosotros tiene que ser una fuerza real y efectiva, decisiva, moderada y directora, porque no hay otra en el país" (39).

Hay otro principio que tampoco consta en la Constitución escrita: - el del turno pacífico de los partidos. A imitación del bipartidismo británico, Cánovas hará de este principio un elemento básico a fin de encontrar la estabilidad política y, lo que es más importante, dar cauce legal a la oposición.

El talento político de Cánovas estribó no sólo en la promulgación de un nuevo sistema que funcionó durante cincuenta años, sino en haber sabido transigir en otros aspectos importantes para conseguir la aceptación de lo fundamental. Tres fueron las transacciones importantes: el sufragio universal, la declaración de derechos y la tolerancia como principio religioso. Enemigo irreductible del sufragio universal, el artículo 28 de la Constitución -los diputados serán elegidos por "el método que determine la ley"- era una puerta abierta para su implantación. Partidario del carácter relativo de los derechos públicos, frente a la concepción radical que los consideraba derechos naturales y, por tanto, ilegislable e imprescriptibles, el artículo 14 abre el camino a la declaración de derechos "sin menoscabo - de los derechos de la nación, ni de los atributos esenciales del poder público". Finalmente, frente al principio de la unidad católica proclamado por la Constitución de 1845 y frente a la libertad religiosa de la Constitución de 1869, el artículo 11 afirmaba el principio de la tolerancia aun cuando

(39) Díez del Corral, ob. cit., pág. 570.

se aceptara la religión católica como religión del Estado. Sobre este -- artículo 11 habrá que volver cuando se examine el tema de la libertad de enseñanza.

La flexibilidad de la Constitución y la amplitud de las transacciones canovistas consiguieron que el sistema funcionase (40). Cánovas agrupó en torno del partido liberal-conservador a unionistas y moderados, dejando a su derecha a los carlistas y a aquellos moderados históricos que no quisieron renunciar a la Constitución de 1845. En torno a Sagasta se reunieron los progresistas más templados, quedando a su izquierda el partido radical de Ruiz Zorrilla y los partidos republicanos clásicos. Cuando el liberalismo, hasta ahora radical, comprendió que podía acceder al Poder por la vía legal e implantar legalmente las viejas ideas revolucionarias, la coexistencia pacífica de conservadores y liberales podía considerarse asegurada. En 1881 accedía Sagasta al Gobierno promoviendo la ley de asociaciones, la vuelta al juicio por jurados y el sufragio universal. A -- excepción de la libertad religiosa, todas las conquistas revolucionarias del 68 estaban ahora implantadas. Con ello se realizaba también el turno pacífico de liberales y conservadores.

Se ha dicho que la Restauración fue un panorama de fantasmas y -- Cánovas el gran empresario de la fantasmagoría: "El partido conservador, y Cánovas haciendo de buen Dios construye, fabrica un partido liberal domésticado, una especie de buen diablo o de pobre diablo con que se --- completa este cuadro paradisiaco" (41). Estas clásicas palabras de Ortega

(40) Sobre el "haber" y el "debe" de la Restauración, véase el trabajo de Miguel Martínez Cuadrado, "La Restauración Canovista", publicado en el número extraordinario de "Historia 16", junio de 1977, págs. 65 y 74.

(41) José Ortega y Gasset, "Vieja y nueva política", en "Discursos Políticos", Alianza Editorial, Madrid 1974, pág. 80.

177.

reflejan, sin duda, lo que de artificial había en la construcción del edificio canovista, pero en realidad la quiebra del sistema no provendría del turno de partidos ni éstos eran una invención artificial de Cánovas. Los partidos existían y los intereses concretos que defendían también. La gran fisura del sistema fue algo que no inventó Cánovas, pero que éste llevó - hasta el final: el grave error del caciquismo.

España, ha dicho Aranguren, "se encontraba en 1876 con que no - creía en la democracia y temía la revolución" (42) Que Cánovas quisiera evitar al mismo tiempo la democracia y la intromisión del Ejército, sin que pudiera renunciar por ello al juego parlamentario, explica que acudiera al caciquismo como única vía que le permitía una salida política. Lo malo fue que la solución provisional se convirtió en definitiva. De este modo, las crisis de gobierno no surgieron de un voto de censura de las Cámaras, sino de la decisión regia de disolverlas y de nombrar otro --- gobierno, el cuál, a través del Ministerio de la Gobernación y los correspondientes agentes locales, hacía las elecciones fabricandose la correspondiente mayoría en las nuevas Cámaras. Pero el caciquismo y la prerrogativa de la confianza regia acarrearían, a la larga, la ruina del sistema canovista. De hecho, cuando los partidos se fraccionaron dando lugar a los gobiernos de concentración, la prerrogativa regia se convirtió en una potestad peligrosamente omnipotente. El sistema acabaría devorándose a sí --- mismo.

Aunque la Restauración canovista ha sido posiblemente una de las realizaciones más inteligentes del conservadurismo español, tuvo también fallos importantes. Uno de ellos fue la escasa sensibilidad para lo que ya comenzaba a denominarse "la cuestión social". Es sabido que la Restauración coincide con una etapa de desarrollo y expansión: se completa la red del ferrocarril, crecen los servicios públicos, se amplía la industria --

(42) José Luis Aranguren, ob. cit., pág. 168

textil catalana, se crea el gran complejo industrial y financiero de Vizcaya, se intensifica la producción mineral... Aún cuando la estructura española continuase siendo eminentemente agraria(43), la población obrera crecía incesantemente en las ciudades. En 1879 surge el Partido Socialista Obrero Español y en 1888 la Unión General de Trabajadores. En el campo predomina el anarquismo bakunista -Cataluña, Valencia y Andalucía-, con sus explosiones de violencia. La Restauración, preocupada por el republicanismismo, sólo ofreció como solución a "la cuestión social" la representación (44).

Por último, la habilidad política de Cánovas consiguió que el Ejército se retirase a sus cuarteles, configurándose la Restauración como un régimen netamente civil. La Iglesia, de la que habremos de ocuparnos -- ampliamente, apoyará la Restauración pero, a cambio, exigirá el control de la educación.

2. La segunda "cuestión universitaria".

La instauración del sistema canovista, a parte del talento político de su autor, sólo fue posible por las transacciones que a derecha e izquierda hubieron de realizarse. Que Cánovas encomendase la cartera de Fomento al Marqués de Orovio muestra hasta qué punto el compromiso con el -- sector más intransigente de la Iglesia era un hecho incontrovertible.

La política de Orovio, que ya se había manifestado en el Decreto de 22 de enero de 1866 por el que se ampliaban las causas de separación a fin de proceder a la extinción de las "doctrinas erróneas", no se hizo es_

(43) Ello explica también que el subdesarrollo cultural agrario fuese una de las causas que hicieron posible el caciquismo electoral.

(44) Piénsese que, publicada la Rerum Novarum en 1891, las clases propietarias reaccionaron airadamente frente a lo que estimaban como excesivas concesiones de la Enciclica al proletariado obrero y campesino.

perar. El 26 de febrero de 1875 se promulgaba un Real Decreto que aparentemente trataba de regular el tradicional problema de los textos y programas de estudios. No obstante, el preámbulo dejaba perfilar - el sesgo político del Decreto, dada la continua apelación a las alteraciones producidas durante el sexenio revolucionario y a los perjuicios que a la enseñanza había causado una absoluta libertad, en esta materia. En consecuencia, se derogaban los artículos 16 y 17 del Decreto de 21 de octubre de 1868 y se restablecía la vigencia de la ley Moyano en - este aspecto. (45)

Por si hubiera alguna duda de las intenciones fuertemente restrictivas para la libertad de cátedra, la "Gaceta" publicaba el mismo día el texto de una Circular del Ministro dirigida a todos los rectores en la - que se encarecía el riguroso cumplimiento de la nueva norma (46).

Después de hacer referencia a "los últimos trastornos (merced a los cuales) se han desquiciado y echado por tierra los principios fundamentales que han servido de base en nuestro país a la educación y a la enseñanza públicas", Orovio anuncia el comienzo de "una nueva era" al frente del Rey legítimo, "príncipe católico como sus antecesores, reparador de las injusticias que ha sufrido la Iglesia", etapa en que si bien se respetaría la libertad de enseñanza no se podrían tolerar los abusos de la libertad.

Era preciso, pues, que la enseñanza se atuviera a los principios básicos de la sociedad española. En primer lugar, "cuando la mayoría y casi la totalidad de los españoles es católica y el Estado es católico, la enseñanza oficial debe obedecer a este principio... Es, pues, preciso - que vigile V.S. con el mayor cuidado, para que en los establecimientos que dependen de su autoridad no se enseñe nada contrario al dogma católico ni

(45) Véase la Colección legislativa de España, Tomo CXIV, 1875, págs 288 a 290. Respecto de los preceptos derogados, el artículo 16 decía: "los profesores podrán señalar el libro de texto que se halle en armonía con sus doctrinas, y adoptar el método de enseñanza que crea más conveniente." Y el artículo 17 eximía al profesorado de la necesidad de presentar al Gobierno el programa de la asignatura.

(46) Véase el tomo ya señalado de la Colección legislativa de España, págs. 290 a 294.

a la sana moral, procurando que los profesores se atengan estrictamente a la explicación de las asignaturas que les están confiadas, sin extravíar el espíritu dócil de la juventud por sendas que conduzcan a funestos errores sociales".

En segundo lugar, "junto con el principio religioso ha marchado - siempre en España el principio monárquico, a los que debemos las - más gloriosas páginas de nuestra historia. Si el Gobierno de una nación católica no puede abandonar los intereses religiosos del país cuyos destinos rige, el gobierno de una Monarquía constitucional debe velar con especial esmero para que se respete y acate el principio político establecido, base y fundamento de todo nuestro sistema social". Al lado de estas afirmaciones, Orovio expresaba la convicción de que "la mayoría de los maestros y profesores obedecen y acatan el sistema establecido... pero sí, desdichadamente, V.S. tuviera noticias de que alguno no reconociera el régimen establecido o explicara contra él, proceda, sin ningún género de consideración, a la formación del expediente oportuno".

En tercer lugar, se hacían una serie de consideraciones en torno a la necesidad de que el profesorado se atuviera al programa de la asignatura y restableciera la disciplina y el orden académicos.

Para que no hubiese duda alguna de los principios que inspiraban el Real Decreto, la extensa Circular resumía de este modo los objetivos - fundamentales:

"A tres puntos capitales se dirigen las observaciones del ministro que suscribe. A evitar que en los establecimientos que sostiene el Gobierno se enseñen otras doctrinas religiosas que no sean las del Estado; a - mandar que no se tolere explicación alguna que redunde en menoscabo de la persona del rey o del régimen monárquico constitucional; y, por último, a que se restablezca en todo su rigor la disciplina y el orden en la enseñanza. Si V.S. consigue que en ese distrito universitario se observen los principios aquí consignados, habrá interpretado fielmente los propósitos del Gobierno de S.M."

La primera reacción a la política educativa de Orovio se produce

en la Universidad de Santiago con la protesta dirigida al rector por dos discípulos de Giner, Calderón y González de Linares. Era, de nuevo, - la pugna entre la concepción ultramontana de la educación y la concepción krausista de la libertad de la Ciencia. La respuesta del rector fue la suspensión de los profesores expresados . La noticia tuvo su repercusión en la Universidad de Madrid. El claustro de la Facultad de Derecho discutió ampliamente la posibilidad de dirigir una protesta colectiva que, si bien no prosperó, dió lugar a la famosa exposición redactada - por Gumersindo Azcárate. Este texto, que con ligeras variantes Azcárate dirigiría después al rector como escrito personal, merece ahora nuestra atención por cuanto revela con claridad el pensamiento krausista sobre la libertad de la Ciencia.

La primera parte, en la que se evocan las conquistas del sexenio por lo que respecta a la libertad de cátedra, impugna la legalidad del texto legal al recordar que el Decreto de 21 de octubre de 1868 fue convertido posteriormente en ley por las Cortes Constituyentes: "por una -- Circular se ha venido a legislar, puesto que no puede apoyarse en ley, ni aún en decreto alguno, el intento de arrebatarse al profesor la independencia en cuanto a la doctrina y al método de enseñanza" (47).

En la "exposición colectiva", Azcárate no niega el deber del profesor de "dar público testimonio de su enseñanza y suministrar cuantos datos se le pidan para procurar el exacto conocimiento del estado de aquélla y su posible reforma y mejora. Pero no es éste, en verdad, el fin a que V.E. aspira con el restablecimiento de aquella disposición (se refiere a la ley Moyano); sino que lo que se pretende es fiscalizar la doctrina que cada cual profesa y el método conforme al que la expone, sujetando así el profesor a la censura, hoy del rector, mañana del Consejo de Instrucción Pública, para imponerle en uno y otro respecto trabas y límites, - que son absolutamente incompatibles con el fin de la ciencia y su cultivo".

(47) Véase el texto integro de la "exposición colectiva" en la biografía - escrita por Alberto y Arturo García Carrafa, "Azcárate", Madrid, Imprenta de Juan Pueyo, 1917, págs. 85 a 97.

Particularmente significativo es el enjuiciamiento que se hace del principio expuesto en la Circular de no enseñar doctrinas contrarias al dogma católico. Dice así Azcárate:

"No hay ciencia, cualquiera que ella sea, que deje de relacionarse, más o menos remotamente, con algunos de los dogmas del catolicismo, dado que éste encierra dentro de sí todo un sistema de principios con los que aspira a explicarlo todo: Dios, el hombre y el mundo; y por tanto el profesor que tal límite aceptara, se vería obligado a dividir su tiempo y su trabajo entre el estudio del dogma y el de la ciencia que enseña; a hacer ante sus alumnos una combinación extraña de argumentos de autoridad con argumentos de razón, con que vendría a la postre a caer en desprestigio la Religión y la Ciencia; a someter ésta a aquélla, al cabo de dos siglos en que está en posesión de la independencia que para siempre conquistaran para ella el genio de Bacon y de Descartes; y a volver, por último, a aquéllos tiempos ya lejanos, y que de cierto no han de volver, en que la Ciencia y la Enseñanza estaban sujetas a la tutela de Teología y a la censura de la Iglesia".

Si en este enjuiciamiento predomina la creencia, típica del siglo, de la incompatibilidad entre la Religión y la Ciencia, en el exámen del principio monárquico prima la acusada creencia de la accidentalidad de las formas de gobierno:

"Menos aún puede aceptar el profesor como límite las bases de la Monarquía constitucional; porque, en primer lugar, ni en la esfera de la Ciencia, ni en la de los hechos, hay en este punto un cuerpo de doctrina, en el que a modo de dogma se consagren los principios esenciales de esta forma de gobierno; dificultad que llega al extremo en los momentos actuales, puesto que el profesor habría de adivinar las bases sobre que en su día habrá de asentarse la Monarquía, dado que hoy no rige al parecer Constitución alguna; porque, además, el Gobierno ni da, ni puede dar un criterio para distinguir lo esencial de lo accidental en esta organización del Estado, que se pretende hacer sagrada e indiscutible; y porque, finalmente, y sobre todo al aceptar este límite el profesor, no sólo re-

nunciaría a sus honradas convicciones, sino que habría de despojarse a cada momento de su dignidad ante sus alumnos, sustituyendo su propio criterio con el de la ley, y, lo que es todavía peor, cambiando éste con la frecuencia con que muda la organización política de los Estados en - nuestro tiempo, y más especialmente en nuestro infortunado país."

Después de criticar la ambigüedad de lo que la Circular denominaba "la sana moral" y la dificultad de encontrar una instancia superior - que delimitara claramente las verdades fecundas de los "funestos errores sociales", el documento recogía el sentimiento de un grupo de profesores "obligados a manifestar respetuosamente a V.E. que, dispuestos como - están, oblígueles o no a ello la ley, a suministrar al Gobierno estos y - todos los demás datos que se les pidan con el fin que en otro lugar queda expresado, no pueden aceptar la censura creada por las disposiciones de V.E., ni renunciar a la independencia con que hasta el presente han venido investigando y enseñando la verdad, y con la que por lo mismo se proponen continuar desempeñando su cargo; ni someterse, por tanto, a - los límites que quedan expuestos y que estiman tan incompatibles con la dignidad de la Ciencia y de su ministerio, como imposibles de ejecutar."

A partir de ahora los acontecimientos, contrariamente a lo que esperaba el Gobierno, se precipitan. Castelar renuncia a su cátedra el - día 19 de marzo. El día 25 Giner dirige al rector un escrito solidarizándo se con la actitud de sus discípulos en Santiago. El Gobierno responde con el confinamiento de Giner en Cádiz. Sorpresa en la prensa y contestación inmediata de los krausistas: protesta de Salmerón, protesta de Azcárate y protesta de los catedráticos del Instituto de Madrid. Respuesta fulminante del Gobierno: confinamiento de Salmerón, de Azcárate, de Linares y de Calderón. A partir de este momento, la reacción universitaria es - continua: se suceden los escritos de catedráticos como Morayta, de profesores de Instituto como Manuel Merelo -ex director de Instrucción Pública-, el Rector de la Universidad de Madrid presenta su dimisión, el sustituto de Castelar renuncia al cargo... En esta dialéctica, el Real - Consejo de Instrucción Pública acuerda la separación de los dos discípuu

los de Giner que iniciaron el conflicto. Aparecen ahora las renunciaciones a sus cátedras de Figuerolas, Montero Rios, Moret y Messía. No obstante, la situación no es ahora la de 1864. El Gobierno se mantiene firme en su actitud y las protestas van deshaciéndose dentro de la tibieza y el compromiso. Más aún, cuando el Gobierno dispone la suspensión de Giner, de Salmerón y de Azcárate, la reacción es mínima. Hay que decir, en honor a la verdad, que los krausistas se quedaron solos defendiendo la libertad de pensamiento. Pero gracias a esta circunstancia se va a producir el repliegue del krausismo a la enseñanza privada, haciendo posible el nacimiento de la Institución Libre de Enseñanza.

3. La educación en la Constitución de 1876

Hemos observado que el nuevo sistema que Cánovas trataba de implantar era, hasta cierto punto, fruto de la transacción. Ello se puso claramente de manifiesto cuando al discutirse el título I - "De los españoles y sus derechos" - se entró a dictaminar el artículo 11, relativo a tema tan fundamental en la historia de nuestro siglo XIX como la unidad católica. -- Aún cuando el Concordato de 1851 consagrara el principio de la unidad religiosa, pesaba con fuerza entre los diputados el precedente de la Constitución de 1869 que afirmara la libertad de cultos. Entre la postura cerrada de ambos extremos, Cánovas combatirá incansablemente por encontrar una vía media que hiciera posible la reconciliación y la concordia, aunque el resultado pecara de cierta ambigüedad (48).

El artículo 11 de la Constitución ratificaba, pues, la confesionalidad del Estado pero afirmaba al mismo tiempo la tolerancia de cultos, sin perjuicio de privilegiar al culto católico. Como tendremos ocasión de compro

(48) El artículo 11 decía así: "La Religión Católica, Apostólica, Romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros.

Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana.

No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado." (Vease la obra de Jorge de Esteban "Constituciones españolas y extranjeras" Ed. Taurus, Madrid 1977, Tomo I, pág. 281)

bar, toda la polemica posterior sobre la libertad de enseñanza derivará parcialmente de la ambigüedad del artículo 11, pues ~~mientras~~ para el sector más intransigente de la derecha católica la consecuencia obligada era el control ideológico y confesional de la escuela, para la izquierda liberal la tolerancia religiosa implicaba necesariamente la libertad de cátedra en los centros públicos y privados cualquiera que fuese el nivel educativo de los mismos.

Por otra parte, la discusión y aprobación del artículo 11 condicionó la del artículo 12 dedicado a la enseñanza ((49) Porque mientras el párrafo primero no fue discutido en el Congreso -? quién discutiría sobre la libertad de elegir una profesión o la libertad de aprender? -, el párrafo segundo, relativo a la libertad de enseñanza, fue, ^{con el} junto ~~al~~ problema de los títulos, ampliamente debatido. A este respecto, puede observarse en la deliberación del Congreso de Diputados tres posturas claramente diferenciadas: la -- del partido liberal de Sagasta, la del grupo ultramontano y la del partido conservador de Cánovas (50).

(49) El artículo 12 decía así: "Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca.

Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes.

Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud.

Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeadas por el Estado, las provincias o los pueblos" (Vease Jorge Esteban, obra citada, pág. 281).

(50) En el Senado no hubo ninguna discusión, aprobándose el artículo 12 por votación nominal.

Los liberales mantuvieron una decidida postura a favor de la --- libertad de enseñanza sin restricción alguna, manifestada en las palabras del diputado Peñuelas:

"Señores Diputados: la enseñanza libre ha sido utilísima en todas las partes donde se ha establecido; pero donde es absolutamente indispensable establecerla es allí donde exista una enseñanza oficial, porque entre la enseñanza libre y la enseñanza oficial se establece una emulación grande, - entre el profesorado de unas y otras escuelas se suscita un estímulo nobilísimo, cuyo resultado siempre es el adelantamiento y progreso de las ciencias. Además, la libertad de la ciencia no está garantizada por la enseñanza oficial, porque la enseñanza oficial mira siempre al pasado, se inspira en la historia, en la tradición, lo cual es ya una rémora que le impide -- adelantar... mientras que la enseñanza libre no tiene porqué mirar al pasado, ni a la historia, ni a la tradición; no puede fundirse en un monopolio, rompe todos los moldes y derriba todos los valladares, va siempre adelante, progresa" (51).

La postura del grupo de la Unión Católica, personalizada en Pidal, no es, como pudiera creerse, de rechazo de la libertad de enseñanza, aunque la postura de la Iglesia jerárquica era claramente hostil-"la verdad y el error no pueden tener el mismo derecho para manifestarse"-, sino que, por el contrario, considerará que el proyecto constitucional no defiende suficientemente la libertad de enseñanza al hacer de la colación del grado académico un monopolio exclusivo del Estado:

"... no hay libertad de enseñanza posible, no hay concurrencia posible con la enseñanza oficial desde el momento en que se viene a consignar, no en una ley orgánica, sino en un proyecto constitucional, que la colación de grados pertenece al Estado. De esta manera la libertad de enseñanza queda completamente muerta, alzándose sobre sus ruinas el monopolio del Estado.

(51) Diario de Sesiones del Congreso. Legislatura de 1876 a 1877, vol. -- CLXXIX, pág. 1465.

A qué, pues, quedarán reducidas las Universidades libres que se creen desde el momento en que el Estado ~~se~~ reserva la colación de grados? Pues quedarán reducidas a nuevas ~~su~~ cursales de las del Estado... De modo, señores, que vais a votar en el proyecto constitucional la muerte de la libertad de enseñanza." (52)

?Cómo, pues, esta defensa a ultranza de la libertad de enseñanza? En otro momento de su intervención, Pidal descubre su juego:

"Desde el momento en que se ha ~~vota~~do el artículo 11, y que, por lo tanto, ha de haber en la enseñanza ~~insti~~tuciones heterodoxas legalmente reconocidas, ¿qué he de hacer yo sino ~~pe~~dir que permitais a la Iglesia que venga a luchar con sus verdaderas ~~arm~~as, las de la enseñanza, en escuelas, en asociaciones libres fundadas en ~~virtu~~dad del derecho común y de la libre concurrencia? Todos los días nos ~~esta~~is acusando, como nos acusabais en la discusión del artículo 11, de que queremos la lucha; no la queremos; pero una vez que habeis votado que haya ~~es~~a lucha, yo que no la temo por la derrota, sino por las víctimas del combate, la acepto; pero no nos ateis las manos para luchar; dejad a nuestras Universidades católicas libertad para combatir las ideas racionalistas y protestantes.

Nosotros no hemos establecido el ~~artí~~culo 11; pero ya que lo --- habeis establecido, yo pido en virtud del ~~derecho~~ común que se conceda a la Iglesia católica la facultad de establecer ~~sus~~ Universidades y de colacionar sus grados..." (53)

Frente a esta posición, el partido ~~conservador~~ de Cánovas, defensor de la libertad de enseñanza con ~~car~~ácter restrictivo y heredero en cierto modo del estatismo centralizado ~~de~~ los moderados históricos, mantendrá a través de Silvela una clara negativa que se reflejará en el texto constitucional:

(52) Ibid., pág 1502

(53) Ibid., pág. 1506

"El proyecto de Constitución entiende que el Estado no es sólo una institución de derecho, sino un instrumento de progreso; por eso el Estado tiene su noción religiosa, que desenvuelve; su noción científica, su manera de entender la instrucción pública, que desenvuelve también - por medio de su intervención en la enseñanza; y claro es que dentro de esta teoría era lógico que tuviera la colación de grados" (54).

Y en otro momento de la defensa del dictamen de la Comisión parlamentaria, extrañado de la defensa de la libertad de enseñanza por el portavoz del grupo ultramontano, Silvela dice:

"Es que Su Señoría defiende la libertad absoluta? Es que Su -- Señoría, como no habría querido creerlo cuando hizo su discurso, pero - de lo cual tengo que convencerme, aspira a la completa, a la absoluta libertad de la colación de grados por todas las instituciones que vengan a enseñar? Es que admite su señoría la colación de grados por una Universidad protestante ante que se fundara en Madrid? (El Sr. Pidal: Si, lo que tiene es que yo no permitiría protestantes en España)".

Aún cuando en esta ocasión la libertad de enseñanza consiguió su inserción en la Constitución sin que prosperaran las enmiendas restrictivas y maximalistas, la cuestión no estaba definitivamente resuelta. A principios de siglo la polémica sobre la libertad de Cátedra y de creación de Centros adquirirá, como veremos, gran virulencia. Por otra parte, dejada a una ley especial la regulación de la instrucción pública, la educación volverá a sufrir de nuevo los vaivenes de la política. No será posible dicha ley, por lo que los distintos Ministerios vertirán en los decretos del Gobierno las diversas concepciones políticas de la educación, sometida a cambios bruscos y a una legislación inestable, prolija y contradictoria.

(54) Ibid., pág. 1503.

4. El proyecto de ley del Conde de Toreno o la moderación conservadora.

El Ministerio del Conde de Toreno, bajo la presidencia de Cánovas y de Martínez Campos, es uno de los más largos del período de la Restauración (1875/1879). Es un período importante porque en él se esbozan los grandes problemas que la libertad de enseñanza, introducida por la Revolución de 1868, planteará a las fuerzas políticas y sociales de la España canovista. Lo es también por una razón negativa: Toreno no conseguirá la promulgación de una nueva ley de instrucción pública que concilie los progresos del 68 con las tendencias conservadoras de la sociedad española. El resultado será, como sabemos, la inestabilidad de la enseñanza, sometida a bruscos vaivenes gubernativos.

El "proyecto de ley de bases para la formación de la de Instrucción pública", insertado en el Diario de Sesiones del Congreso con fecha 29 de diciembre de 1876, repite la vieja estrategia de Claudio Moyano de someter a discusión unas bases como camino idóneo que evite excesivas de liberaciones sobre puntos polémicos y de difícil consenso. No obstante, en el largo período del Ministerio, Toreno no verá realizada esta aspiración. Más aún, las diferencias notables entre el anteproyecto y el que dictaminara el Consejo de Instrucción Pública (55), señalaban ya los notables obstáculos que el proyecto habría de salvar en el debate parlamentario.

El Proyecto invoca en su preámbulo lo que se ha transformado en un tópico más de la época: la esperanza de la Patria en las nuevas generaciones que demandan una instrucción sólida acomodada a la índole de los nuevos tiempos. Del mismo modo, se repiten las consabidas alusiones a las perturbaciones producidas "por recién pasados trastornos", así como la necesidad de acomodar la legislación educativa a los nuevos principios de la Constitución. De ahí que la reforma propuesta adquiriera un "carácter de evidente necesidad e indeclinable urgencia". Hay, pues, una serie de razones generales que justifican el proyecto:

(55) Véase la obra citada de Vicente Cacho, donde se expone la disparidad de criterio entre el proyecto original de Toreno y la opinión más liberal del Consejo de Instrucción Pública (págs. 444 a 447).

"Demostrada la necesidad de poner **en** armonía con la Constitución del Estado la organización de la instrucción pública, inútil parece persuadir con nuevas razones la conveniencia de su **reforma**. El actual atraso de alguno de sus ramos; lo confuso, fragmentario e **incompleto** de la legislación que a casi todo rige; la cuestión que años ha se agita **dentro** y fuera de España acerca del verdadero límite entre los estudios clásicos y la enseñanza llamada **realista** o positiva; la noble impaciencia con que **las** clases populares llaman a las puertas del saber en demanda de los **conocimientos** que han de conducir las a la perfección de las artes, ofrecen **otros** tantos problemas que no pueden ser resueltos convenientemente sino a **favor** de una legislación **nueva** y completa" (56).

Pero la razón principal del Proyecto Toreno, a la que se alude expresamente en el preámbulo, era la necesidad de cohonestar el Decreto de 21 de octubre de 1868 que estableció la libertad de enseñanza, "principio nuevo entre nosotros", con la ley Moyano de 1857, sometida a otras influencias. La connivencia de normas tan distintas en determinados aspectos y las restricciones existentes en materia de libertad de enseñanza "que se avienen mal con su peculiar naturaleza", obligaban a una necesaria clarificación. Bajo esta forma velada, Toreno apunta al tan debatido tema de la tolerancia religiosa consagrada en el artículo 11 de la Constitución y su inestable repercusión en la libertad de enseñanza recogida en el artículo 12:

"El artículo 11 es de los que afectan más inmediatamente al régimen de la enseñanza pública. No se puede negar la escuela a aquéllos a quienes se les concede el templo. Los disidentes del culto nacional y los católicos podrán, pues, enviar a sus hijos a los establecimientos que ellos

(56) Véase el texto completo del proyecto en "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados." Legislatura de 1876 a 1877, vol. CLXXXIV, Apéndice primero al número 157 .

funden a ese efecto si rehusan llevarlos a las escuelas públicas abiertas a todos. En lo que concierne a éstas últimas, siempre respetuosas y de acuerdo con el dogma y la moral de la Iglesia católica, aún en lo puramente científico, consagrarán a la enseñanza de su doctrina el lugar preferente que le corresponde en estos tiempos en que la educación y la instrucción no pueden ser separadas".

Sin duda, acierta Ivonne Turin cuando califica de valiente este planteamiento (57), aunque, como veremos de inmediato, es precisamente esta actitud de claro enfrentamiento con el problema de la libertad de enseñanza, lo que, además de cierta contradicción entre el preámbulo y el texto legal, hará inviable el proyecto. La polvareda que levanta la discusión de esta materia es tal que el problema se hundirá en el silencio, lo que no impedirá que surja de nuevo a principios de siglo con extraordinaria agudeza.

Un estudio del proyecto de ley de bases arroja, junto a la permanencia clásica del sistema liberal de enseñanza, algunas novedades dignas de mención.

En primer lugar, lo ya conocido. Las bases primera y segunda estructuran el sistema educativo en los tres niveles clásicos, pero mientras el proyecto dedica poca atención a la primera y tercera enseñanzas -la universitaria ni siquiera se define-, la enseñanza media recibe especial tratamiento, desdoblandola en dos: una, literaria, que deberá comprender los conocimientos esenciales a la "cultura del espíritu", preparando para el ingreso en las carreras superiores; otra, tecnológica, que deberá "difundir entre las clases populares los conocimientos inseparables de toda edu-

(57) Ivonne Turin, "La Educación y la Escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y Tradición", Ed. Aguilar, 1967, pág. 299

cación humana y preparar para el ejercicio de las artes y de los oficios". Además de la novedad que representaba esta enseñanza media que el proyecto define como tecnológica, la base décima establecía su carácter gratuito, de modo análogo a la enseñanza primaria, de la que sin duda era prolongación y cauce obligado para las clases populares (58).

Las bases tercera a séptima regulan el difícil entramado de los distintos tipos de enseñanza: oficial, privada y doméstica. En la determinación de los criterios que definen la enseñanza oficial se omite el principio clasificador de los establecimientos en función de los fondos públicos con que se sostienen, siendo criterio decisivo el que los jefes y profesores hayan sido nombrados por el Gobierno.

La enseñanza privada se divide en reglamentaria y libre, estando la primera sometida al Gobierno en todo lo referente a matriculas, textos, programas, exámenes, profesorado, etc, y la segunda únicamente sujeta a las pruebas para revalidación de títulos. Finalmente, se acepta la enseñanza doméstica, ya regulada en la ley Moyano, pero sólo por lo que respecta a las primeras letras y a la parte "puramente especulativa y teórica de la segunda enseñanza".

La base octava incide en un tema obsesivo para el liberalismo español, el de los programas y libros de textos. Los programas serán determinados por el Gobierno a propuesta del Real Consejo de Instrucción Pública y los libros de texto deberán ser aprobados por el Gobierno previa consulta al citado cuerpo consultivo.

(58) Curioso planteamiento que se volverá a reproducir posteriormente en la ley General de Educación de nuestros días, al crearse la Formación Profesional de primer grado como prolongación de la Educación General Básica, también con carácter obligatorio y gratuito.

Las obligaciones legales de los **Municipios** y las Diputaciones respecto del sostenimiento de escuelas **públicas** primarias y secundarias se regulan en la base undécima, si bien **ambas** corporaciones podrán **fundar** otros establecimientos de enseñanza una **vez** cubiertas las necesidades legales de las expresadas enseñanzas y **previa** autorización del Gobierno.

Se mantiene el criterio tradicional **de** ingreso en el profesorado estatal mediante el sistema de la oposición, al mismo tiempo que la base duodécima especifica que ningún profesor **será** separado sin que recaiga sentencia judicial o a consecuencia de expediente gubernativo, - previa audiencia del interesado y del Real Consejo de Instrucción Pública. No obstante, el proyecto no se pronuncia por **aspecto** tan delicado como el de las causas de separación o el de las obligaciones fundamentales del profesorado, tema que, como sabemos, había **producido** ya la "segunda cuestión universitaria".

La base decimotercera recoge la **organización** tradicional de la Administración Educativa, en cuya cúspide se **sitúa** al Ministro de Fomento, servido por una Dirección General del **ramo** que administra los servicios centrales y por el Rector como Jefe del **Distrito** Universitario que administra los servicios periféricos. Completa **el organigrama** el Real Consejo de Instrucción Pública, **cuerpo consultivo** permanente del Gobierno, y las tradicionales Juntas provinciales y **municipales** para los niveles de educación básica y enseñanza secundaria.

La base decimotercera merece **integral** transcripción por cuanto representa una gran novedad que se realizaría **después** mediante la creación de la famosa Junta de Ampliación de Estudios: "A fin de facilitar la introducción en España de los adelantos que las **ciencias** o las artes pudieran hacer en otros países y ampliar y perfeccionar **la** enseñanza de las escuelas públicas, subvencionará el Gobierno a los **alumnos** sobresalientes o a profesores distinguidos que hagan en el extranjero los correspondientes estudios".

Pero la principal novedad del proyecto residía en el tratamiento

que la libertad de enseñanza recibía. Dos bases se dedican a esta materia: la base decimotercera para la fundación de establecimientos y la base novena para la libertad de cátedra.

Las condiciones para la creación de centros privados, contrariamente a la líneas del anteproyecto, eran reguladas con gran flexibilidad. Para poder fundar establecimientos privados el proyecto sólo exigía ser - español, mayor de veinticinco años de edad, estar en el goce de los derechos civiles y políticos, no estar incurso en las incapacidades que determina la ley y que el local reuniera las condiciones higiénicas precisas.

No fue esta base la que suscitó la discusión, sino la base novena cuyo tenor literal era:

"La doctrina católica es parte esencial de la enseñanza y educación en las escuelas de primeras letras.

Podrán fundarse escuelas especiales destinadas a los hijos de los que profesan cultos disidentes.

La religión y la moral católicas se comprenderán en la segunda enseñanza; pero los hijos de los que profesan religión distinta, previa declaración de sus padres, no tendrán obligación de asistir a la clase de la respectiva asignatura.

La enseñanza superior será puramente científica. Deberá, sin embargo, guardar constante respeto al dogma y la moral de la Iglesia Católica.

El problema planteado era trascendental para la sociedad de la Restauración. Pero, al mismo tiempo, su carácter cardinal hacía muy difícil la conciliación de posturas extremas, lo que explica, sin duda, que el proyecto, ya corregido por el Real Consejo de Instrucción Pública, fuera objeto de tres dictámenes distintos por la correspondiente comisión parlamentaria. De hecho, a lo largo de la discusión, se reproducirán las pos-

turas que ya hemos observado en la deliberación del artículo 12 de la Constitución: ultramontanos, liberales y conservadores preparan así la gran discusión que sobre la libertad de enseñanza se producirá a principios de nuestro siglo XX.

La postura de los integristas católicos en relación con la libertad de enseñanza, entendida en la base novena bajo el doble sentido de libertad de creación de centros y de libertad de cátedra, pasa decididamente por la preocupación de mantener a todo trance la unidad católica, cuya ferrea solidez había sido vulnerada inevitablemente por el artículo 11 de la Constitución. Por ello, su postura se resiente de cierta contradicción, pues aunque proclamen la libertad de enseñanza, esta libertad será entendida unilateralmente, es decir, como libertad que permitirá evitar el monopolio estatal de la enseñanza y mantener, por tanto, las escuelas religiosas y confesionales. Pero, paradójicamente, el integrismo católico es manifiestamente contrario a la apertura de escuelas protestantes; de ahí su hostilidad a un proyecto - que permite esta posibilidad, olvidando, sin duda, el derecho de las minorías a ser respetadas en cualquier régimen que minimamente se considerara liberal. De otra parte, enemigos de la tolerancia religiosa, advertirán en el proyecto una excesiva complacencia con la libertad de pensamiento, en detrimento del dogma y de la moral católicos (59). En consecuencia, y amparándose en las normas concordatorias, exigirán que la enseñanza no sólo respete la doctrina católica, sino que se adecue expresamente a ella. Grande --

(59) Esta preocupación no lo era solamente de los ultramontanos y de los obispos españoles, sino que el propio gobierno conservador se verá obligado a reconocer en el Congreso que la Santa Sede le había remitido una nota recordando que el Concordato de 1851 estaba vigente. A este respecto, la opinión liberal mantendrá en todo momento que el Concordato, como todos los tratados internacionales, estaba sometido a la doctrina de la cláusula "rebus sic stantibus".

debió ser la presión ejercida, porque en el tercer y definitivo dictamen de la Comisión la base novena desaparecía y, en cambio, la base cuarta -dedicada a planes de estudios, programas y textos- comenzaba por un párrafo en el que se indicaba que la enseñanza oficial "será conforme a la religión del Estado en lo tocante al dogma y a la moral".

La postura liberal era, a este respecto, claramente coherente. -- Denunció, en primer lugar, la contradicción entre un preámbulo en el -- que se señalaba que las escuelas públicas serían "respetuosas siempre y acordes al dogma y a la moral de la Iglesia Católica", mientras que la base novena establecía que la enseñanza superior debería "guardar cons
tante respeto" a la doctrina católica (60). Para el pensamiento político del partido de Sagasta había una gran diferencia entre respetar la doctri
na católica y enseñar de acuerdo con la misma, puesto que lo primero representaba el compromiso legal de no atacar el sentimiento católico de la mayoría del país, lo que implicaba una neutralidad religiosa en la que comulgaba, mientras que lo segundo suponía un atentado evidente contra la libertad de cátedra de la que el partido liberal no podía en modo algu
no prescindir. Por supuesto que la última redacción dada a la base -- cuarta era totalmente inaceptable para el partido liberal.

La postura del partido conservador rendía tributo al eclecticismo canovista. Patrocinador del artículo 11 de la Constitución, tenía que ser consecuente en materia tan delicada y defender la tolerancia religiosa des
de la vertiente educativa. En este sentido, su postura era también cohe
rente y, justo es reafirmarlo, de gran valor. Pero la misma ambigüedad del artículo 11 -la religión del Estado es la católica, pero nadie será mo
lestado por el ejercicio de su culto-, llevaba al partido conservador a -- tratar de acentuar el aspecto confesional del Estado en materia educativa, en detrimento de la tolerancia religiosa. Ello explica las tensiones inter
nas de los conservadores y la contradicción, señalada por los liberales, entre el preámbulo y la base novena. La tormenta levantada explica también que fuera precisa la intervención de Cánovas como Presidente del Consejo.

(60) El subrayado es nuestro. Al parecer, la palabra "acordes" fue intro
ducida en el proyecto en el último momento por la porpia mano del Conde de To
reno.

Haciendo uso una vez más de su sentido pragmático, pondría de relieve que la libertad de pensamiento en la Universidad no podía ser encerrada en un estrecho corsé, como una y otra vez la propia realidad había manifestado.

5. La Circular Albareda.

En 1881 se cumple por primera vez el turno canovista de los partidos. Sagasta es llamado por el Rey a presidir el Gobierno, y aunque en materia de educación se sucederán tres Ministerios hasta 1884, es el Ministerio Albareda el que marca un hito importante a los efectos que estudiamos.

El nombre de Albareda se ha unido para siempre a la famosa circular que derogó la no menos conocida circular de Orovio. De esta forma, el partido liberal de Sagasta hacía honor a sus principios ideológicos y desterraba ^{para siempre} una vez ~~el~~ fantasma de "la cuestión universitaria".

La circular de 3 de marzo de 1881 es un texto relativamente breve, conciso y comedido (61). Comienza con la tópica consideración de la educación como instrumento influyente para "el progreso y la felicidad de las naciones", invocando como punto de partida "las condiciones y caracteres que presenta la Instrucción Pública en los grandes centros europeos". Una de estas condiciones es la de la libertad e independencia de la razón para la labor investigadora y la más general de expresión del pensamiento, libertad que es inútil restringir como lo prueba el que "los Gobiernos, -- que indudablemente cuentan con medios eficaces para favorecer y ordenar la enseñanza, no son, ni han sido nunca, poderosos a detener el vuelo del

(61) "Real Orden circular, derogando la de 26 de febrero de 1875, y restableciendo en sus puestos a los Profesores destituidos, suspensos y dimisionarios con ocasión de la mencionada circular". Véase la "Colección Legislativa". Tomo CXXVI, 1881, págs 649 a 652.

espíritu, a limitar las conquistas de la ciencia." Los resultados, continua Albareda, se manifiestan totalmente opuestos a lo que se pretende conseguir (62).

Por todo ello, Albareda, que dirige ~~su~~ circular a los Rectores de la Universidad, les indica:

"Claramente se deduce de lo expuesto la intención de recomendar eficazmente a V.S. que favorezca la investigación científica, sin oponer obstáculos, bajo ningún concepto, al libre, entero y tranquilo desarrollo del estudio, ni fijar a la actividad del profesor, en el ejercicio de sus elevadas funciones, otros límites que los que señala el derecho común a todos los ciudadanos, creyendo además el Gobierno indispensable anular limitaciones que pesan sobre la enseñanza, originadas de causas que afortunadamente han desaparecido".

En consecuencia, la circular dispone la derogación de la de Oro_vio, advirtiéndole que ello se hará sin inferir agravios ni en detrimento de ningún derecho, aludiendo con ello a los derechos de los Profesores que desempeñaran en el momento las cátedras de aquéllos que fueron destituidos, suspendidos o presentaron su dimisión con ocasión del decreto de 26 de febrero de 1875 (63), los cuales volverán a "ocupar en el Profesorado los puestos que a cada uno de ellos pertenecían, y que legítimamente les corresponde, habiendo de ser además reparados en todos sus derechos, sin excepción alguna, y sin que pueda irrogárseles perjuicio de ningún género".

Pero el Ministerio Albareda no es importante tan sólo por haber erradicado de nuestro suelo "la cuestión universitaria", sino también, como

(62) Argumento que coincide, curiosamente, con la misma opinión de Cánovas, como ya hemos señalado.

(63) Interesa aclarar que la Real Orden circular sólo derogaba la de Oro_vio, no el Decreto de la misma fecha como algunos autores señalan. Como indica la propia circular, este Decreto había sido elevado a ley y necesitaba por tanto de una derogación expresa por norma del mismo rango.

tendremos ocasión de precisar, porque inaugura una nueva etapa de colaboración intensa con los hombres y el pensamiento pedagógico de la Institución Libre de Enseñanza. Efectivamente, a partir de 1881 la influencia de la Institución en la política educativa del Gobierno va a ser continua y

ascendente. Baste, por ahora, dejar constancia de que, bajo el Ministerio Albareda, se crea en 1882 el Museo Pedagógico, cuyo director será Cossío, inaugurándose ^{también} el primer Congreso Pedagógico.

Por último, a Albareda le suceden Gamazo y el marqués de Sardoal. De esta época es el primer intento de los liberales de atribuir el pago de los maestros al Estado, medida que trataba de atajar el influjo evidente de los caciques locales sobre el Magisterio. Si Gamazo no pudo conseguirlo, si alcanzó, al menos, que maestros y maestras cobraran el mismo sueldo, -- siguiendo la opinión del Congreso Pedagógico a que hemos hecho referencia y no sin haber tenido que vencer notables resistencias. Otro viejo proyecto, esta vez de Sardoal, consistente en que la enseñanza media oficial fuera sostenida por el Estado, no tuvo tampoco éxito, aunque no terminará la década de los años 80 sin que el proyecto se convirtiera en realidad.

6. El Decreto de Pidal sobre "centros asimilados".

En 1884 vuelven los conservadores bajo la presidencia de Cánovas. Por estas fechas se han consolidado ya las relaciones entre la Unión Católica, grupo de extrema derecha fundado por Alejandro Pidal y Mon, y el partido canovista. Sin duda, Cánovas no se siente suficientemente seguro frente al sector más intransigente de la Iglesia. De ahí el pacto y de ahí también la entrega del Ministerio de Fomento a Alejandro Pidal. (64)

El Ministerio Pidal, siguiendo la política ya conocida de defender la libertad de enseñanza contra el Estado, a fin de favorecer la expansión de las órdenes religiosas dedicada a la educación, va a obtener del Gobierno la aprobación del famoso Decreto de 18 de agosto de 1884 por el que se fijan las reglas a que han de someterse los establecimientos libres de enseñanza. Surge así esa figura, nueva en nuestro Derecho positivo, que es el "centro asimilado".

(64) Una de las preocupaciones centrales de Cánovas será la de alejar a la Iglesia de toda relación con el carlismo y con sus pretensiones dinásticas. El precio del pacto será el de mantener, en lo posible, los privilegios de la Iglesia en materia educativa.

El preámbulo abunda en temas muy ~~queridos~~ ~~para~~ los católicos integristas del siglo, tales como el repudio de ~~todo~~ monopolio del Estado en materia de enseñanza, la loa entusiasta a la "~~fecunda~~ iniciativa individual y la más poderosa aún de las asociaciones" en materia de creación de centros, la consideración de la enseñanza más ~~como~~ función social que como servicio público y la tesis, tan querida a Pidal, de que la colación de grados pertenece a los centros de enseñanza y al ~~Estado~~ la expedición de títulos. Aún cuando el planteamiento de la libertad de enseñanza no podía ser aceptado, no ya por los liberales, sino tampoco por los conservadores, herederos del estatismo de los moderados históricos, Pidal se esforzará en su Decreto por extremar, en lo posible, las precauciones y condiciones restrictivas para que pudiera ser aceptado por todos. Así lo expresa en el preámbulo al indicar que es propósito del Ministerio "~~no~~ proponer a la Real sanción de V.M. reforma alguna que no represente positivas conquistas en orden a la libertad, y que por su bondad intrínseca se cnvierta en necesaria institución de Gobierno para todo hombre de Estado ~~que~~ en lo sucesivo fuese llamado por la confianza de la Corona para regir este Ministerio". Tal pretensión, encarnada además en el propósito de considerar ~~el~~ Decreto como desarrollo del artículo 12 de la Constitución, no era ~~evidentemente~~ viable. Tampoco lo era la aspiración de que tal regulación conviniera "por igual a todos los partidos". La realidad enseñaría que el rechazo fue total, especialmente por lo que se refiere a la "enseñanza asimilada", pensada fundamentalmente para las congregaciones religiosas. A ello se aludía en el preámbulo con las siguientes palabras:

"La libertad de enseñanza quedará siempre mutilada si, al igual que los derechos del individuo, los organismos ~~cr~~eados por el fecundo principio de asociación para las funciones de la enseñanza, no hallan también en el seno de la ley común una fianza de amparo y respeto de sus derechos, que les permita desenvolverse libremente ~~conforme~~ a las cndiciones de su propia naturaleza. A este pensamiento responde ~~la~~ institución de la asimilación, parte nueva y esencial del presente proyecto de decreto". (65)

El Decreto regulaba una ^{más} vez el delicado problema de los establecimientos de enseñanza partiendo de la distinción entre enseñanza doméstica -acorde con la ley Moyano-, enseñanza libre y enseñanza asimilada a la oficial.

Los establecimientos libres aparecen como aquéllos que son costeados y sostenidos con fondos particulares, sin que las posibles subvenciones que reciban alteren tal carácter. Se concede plena libertad en materia de régimen de gobierno, sin menoscabo de la inspección del Gobierno en cuanto se refiere a la moral cristiana, al respeto a las instituciones fundamentales del Estado y ^a las debidas condiciones de higiene. Amplias son las condiciones para ejercer la docencia -ser español, mayor de veinte años y no estar inhabilitado para la enseñanza por condena judicial o académica- o para fundar y dirigir un establecimiento libre de enseñanza -además de las ya expuestas, acreditar determinada cantidad por pago de contribución directa o presentar dos socios fiadores-.

La creación de establecimientos libres quedaba sometida, además, a la inspección diocesana, autoridad competente para velar por el dogma y la moral católicos. Se exceptuaban aquellos establecimientos que expresamente declararan su deseo de no someterse a la inspección eclesiástica, si bien en este caso las autoridades civiles y académicas "cuidarán de que los padres de familia tengan conocimiento de esta declaración, sin perjuicio de velar además porque en dichos centros de enseñanza no se traspasen los límites de la tolerancia constitucional en materia de religión, ni se impugnen las instituciones fundamentales del Estado, o se viertan doctrinas subversivas del orden social, o atentatorias a la moral cristiana" (artículo 17). El recelo que el Decreto Pidal ostentaba respecto de los establecimientos no confesionales -protestantes o laicos-, se completaba con la expresa exclusión de éstos de las subvenciones del Estado y, sobre todo, con la prohibición de acogerse al régimen de "enseñanza asimilada". Por último, el régimen de Universidades libre se remitía a posteriores disposiciones especiales.

Frente a los establecimientos libres, el Decreto Pidal regula las

condiciones que deben reunir los centros que, cualquiera que sea el nivel de enseñanza que en ellos se curse, deseen asimilarse a los de la enseñanza oficial. Previendo posiblemente la reacción de la opinión liberal, el Decreto regula minuciosamente estas condiciones con la probable pretensión de dar las máximas garantías de rigor y de exigencia. Por ello, aún cuando los privilegios concedidos serán exorbitantes para la oposición generalizada de conservadores y liberales, no parece acertado el criterio de Y. Turin cuando afirma que para conseguir la asimilación "el colegio no estaba obligado a emplear maestros provistos de título, ni a someterse a inspección, ni a imponerse programa alguno" (66). Por el contrario, las condiciones de titulación, programas e inspección son cuidadosamente reguladas.

Así, para la asimilación de las Escuelas libres de primera enseñanza, el artículo 32 del Decreto se remite al Real Decreto de 6 de noviembre de 1884 (67). Este Decreto, promulgado bajo el Ministerio Pidal y anuncio temprano de las intenciones del mismo para los otros niveles educativos, se justificaba en atención al artículo 101 de la ley Moyano que al imponer a los municipios un número determinado de escuelas públicas en función del censo de población, reconocía cumplida dicha obligación si el municipio sostenía una tercera parte de las Escuelas necesarias, completandose el resto con Escuelas privadas. Pues bien, en este Decreto se exige literalmente que los maestros de estas escuelas privadas "tengan el título profesional correspondiente al grado de la Escuela", que se enseñen "todas las materias de primera enseñanza correspondiente al grado de la Escuela según la ley vigente de Instrucción Pública" y, por último, las Escuelas asimiladas quedan sujetas a que su enseñanza sea inspeccionada como la oficial (artículo 49 y 59). Por otra parte, el beneficio de la asimilación quedaba ya expuesto y anunciado para el futuro al indicar el artículo 60 que "los certifi

(66) Y. Turin, obra citada, pág. 309.

(67) "Colección Legislativa", Tomo CXXXIII, 1885, pág. 576 a 580.

cados de exámenes de primera enseñanza elemental o superior alcanzados en estas Escuelas tendrán los mismos efectos legales que las de las Escuelas públicas".

Para la asimilación de los establecimientos libres de segunda enseñanza, universitaria y profesional, el artículo 33 precisaba los siguientes requisitos: los profesores deberían poseer título profesional igual al requerido en los centros oficiales, el cuadro de sus enseñanzas debía igualar por lo menos a la plantilla que correspondiese a los establecimientos oficiales y el plan de estudios debería ser el respectivo de la enseñanza oficial. Se completaban estos requisitos con referencias concretas a los años de existencia que debían tener los establecimientos libres para aspirar al beneficio de la asimilación, así como a las condiciones que debían reunir los edificios.

No obstante estas garantías, los beneficios concedidos sobrepasaban lo que la opinión liberal de la época estaba dispuesta a consentir. En primer lugar, el artículo 41 expresaba que los certificados de estudios o de exámenes expedidos por estos establecimientos "tendrán los mismos efectos legales que los expedidos por los establecimientos oficiales", beneficio que desde la revolución del 68 había sido uno de los baluartes de la enseñanza oficial y, por tanto, un derecho exclusivo del Estado. Se eximía, además, a estos establecimientos asimilados del pago de matrícula. Finalmente, la colación del grado académico, si bien se sometía a Tribunales mixtos de profesores, dejaba de ser un derecho exclusivo del Estado.

Posiblemente, la reacción que motivara el Decreto Pidal y las normas posteriores de desarrollo no fue ajena a la caída del Gobierno conservador. Lo cierto es que en noviembre de ese mismo año los liberales acceden de nuevo al Poder, gobernando el país casi sin interrupción hasta 1898.

7. Los liberales defienden al Estado.

En el largo período que transcurre desde 1885 hasta 1898 la política educativa es predominantemente liberal (68). No deja de ser significativo a este respecto que sean precisamente los liberales los que, alarmados ante la ofensiva de la Iglesia por conseguir el control ideológico de la enseñanza, asumieran el papel de defensores de los derechos del Estado en esta materia. Ello es particularmente cierto respecto del primer gobierno liberal que vamos a analizar.

Durante los años 1886 a 1890 se suceden en la cartera de Fomento varios ministros. El primero de ellos, Montero Rios, acometió de inmediato la reordenación de la enseñanza privada que el Decreto Pidal y Mon -- había alterado sustancialmente. Tal fue el objetivo del Real Decreto de 5 de febero de 1886 (69).

El preámbulo del Decreto de Montero Rios es una exposición programática de lo que el partido liberal entendía, hic et nunc, como contenido de la libertad de enseñanza. En un tono de gran moderación, el preámbulo justifica los derechos de los padres a la elección de la educación que consideraran conveniente para sus hijos, pero al mismo tiempo afirma el derecho del Estado a que la educación que se imparta en los centros de enseñanza prepare "para la vida social y política a que (el hijo) esté destinado como ciudadano de un pueblo libre". Del mismo modo, se reconocen los derechos de la familia y de la comunidad religiosa en las que el individuo nace, pero también se recuerda que el hombre "está destinado a vivir en el seno de la familia política llamada Estado". Por otra parte, se ratifica una vez más el deber del Estado de proteger la libertad de pensamiento en la enseñanza, "ya que la más sólida entre las humanas garantías de la investigación de la verdad es la libertad, que también expone al hombre a incurrir en el error".

(68) Sólo hay dos paréntesis de carácter conservador, el de 1890-1892 de escasa significación por lo que a la educación se refiere, y el de 1895-1897, que únicamente adquiere relevancia en cuanto que, por primera vez desde 1868, la religión se convierte en asignatura de asistencia obligatoria para todos los católicos.

(69) "Colección legislativa", tomo CXXX; 1887, págs. 328 a 336.

Sin negar la teoría tan querida por los ~~ultra~~conservadores de la función social de la educación, señala que en ningún país europeo la sociedad ha conseguido por sí sola atender el vasto campo de la educación, por lo que el Estado, además de asegurar "las funciones jurídicas que responden a su fin permanente", deberá continuar sosteniendo y administrando establecimientos públicos de enseñanza "consagrados a fomentarla y propagarla con el mismo celo e igual eficacia que pudieran poner los particulares en los que funden para su conservación y -- adelanto".

Por todas estas razones, entiende Montero Rios que debe volverse al régimen jurídico de libertad de enseñanza establecido en los Decretos de 29 de julio y 29 de septiembre de 1874 (70), que no solamente constituyen la legalidad vigente sino que han sido franca e ilegalmente vulnerados por el Decreto de Pidal y Mon, especialmente por lo que se refiere a ^{los} establecimientos privados llamados asimilados y que ahora se les adjetiva como privilegiados, no sólo respecto de los establecimientos libres (71), sino también respecto de los establecimientos oficiales. En este sentido, se pone de relieve la necesidad de reivindicar para el Estado la facultad de examen y, obviamente, la colación de los grados académicos. La conclusión es clara y terminante: "Por tales medios la enseñanza pública ha recibido tan rudo golpe que hubiera acabado por anularse en utilidad de una enseñanza de privilegio". En consecuencia, se deroga el Decreto de Pidal y Mon y su legislación complementaria, y se restablece la legalidad anterior de 1874.

Junto a esta defensa de la función docente del Estado, los liberales prosiguen con su preocupación por conseguir una mayor eficiencia en la enseñanza oficial. De esta fecha son varios los proyectos que no alcanzan vía libre para su publicación en la Gaceta, todos ellos dirigidos a traspasar el pago de los maestros del Municipio al Estado, preocupación colmada por la realidad de una enseñanza primaria desatendida y manifiestamente mal pagada. Sí se consiguió, en ---

(70) Véase capítulo VIII, pág. 171 y ss.

(71) Se alude, por otra parte, a las discriminaciones y restricciones que para la libertad de enseñanza supone el trato dado por el Decreto de Pidal y Mon a los establecimientos libres no católicos o simplemente laicos.

cambio, el traspaso de las Escuelas Normales al presupuesto general del Estado, exponente del afán liberal por centralizar en el Estado tarea tan importante como la formación y el perfeccionamiento del Magisterio. En el mismo sentido, otro logro importante fue la inclusión de la enseñanza secundaria en los gastos del Estado, realizada mediante la ley de 29 de junio de 1887 de los presupuestos del Estado para el año económico 1887-1888. Finalmente, y en cumplimiento del ideario liberal sobre el desarrollo de la enseñanza técnica, se reorganiza la Escuela de Artes y Oficios de Madrid -separada ahora del Conservatorio de Artes y Oficios- y se crean siete Escuelas más en diferentes poblaciones, con la misión de "instruir Maestros de taller, contra maestres, maquinistas y artesanos".

8. La Reforma Groizard del Bachillerato.

El partido de Sagasta vuelve al Poder en 1892. Aunque muchas son las preocupaciones del momento, el partido liberal acomete otra de las ideas fundamentales de su credo en materia educativa: la reforma de la enseñanza secundaria. La reforma de Groizard, a la sazón ministro de Fomento, apunta hacia algo que es consustancial a la mentalidad del liberalismo democrático. Nos referimos a la concepción de la segunda enseñanza como institución que debe generalizar la cultura y, al mismo tiempo, preparar para el acceso a la tercera enseñanza. La necesidad de la reforma, acometida por el Real Decreto de 16 de septiembre de 1894, se expuso en los siguientes términos:

"Es innegable que la mera instrucción preparatoria constituye ya una preparación deficiente para la cultura de esa numerosa juventud, verdadero nervio de la patria, que luego ha de llenar las profesiones industriales, los escritorios mercantiles, las fábricas, las granjas, los talleres, en sus funciones técnicas y periciales, juventud a la que hay que abrir de par en par los Institutos, invitándola a una superior educación, necesaria igualmente a sus fines sociales y profesionales; mas no parece menos cierto por otra parte, que esos jóvenes que no han de seguir carreras facultativas, tampoco necesitan ni de determinados estudios propiamente clásicos, ni de ciertos perfiles científicos en el conocimiento, precisándoles, por el contrario, -- terminar cuanto antes este período general educativo para entregarse a --

a las técnicas y manualidad de las profesiones y fines que les esperan.
?Cómo armonizar semejantes reclamaciones sociales, propias de nuestro tiempo, con la obligación no menos apremiante de disponer para esa otra juventud universitaria, cerebro de la Nación, una segunda enseñanza amplia y suficiente, sin escasez de tiempo ni de estudios, que guarde armonía con la que hoy se facilita en todos los pueblos cultos de Europa?" (72).

La solución de la Reforma Groizard a tan viejo problema consistirá en dividir los estudios de la segunda enseñanza en dos: los Estudios Generales -que son los que proporcionan la cultura común a todos- y los Estudios Preparatorios -que son los que ampliando y perfeccionando estos conocimientos facultan para la enseñanza superior-. Mientras los Estudios Generales comprenden cuatro cursos, los Estudios Preparatorios, divididos en dos Secciones de Ciencias Morales y Ciencias Físico-Naturales, -comprenden solamente dos. Pero junto a esta relativa innovación, la Reforma Groizard trata de empalmar con las modernas líneas pedagógicas de la época, preconizando la "ascensión gradual de conocimientos, la división de los estudios o asignaturas en series de cursos, cada vez más amplios y perfectos, la repetición, en suma, del tema y del ejercicio -que crea el hábito y produce la asimilación, acabando para siempre con el grave error de las asignaturas por masas cerradas, de golpe y en un sólo curso, que abruman la inteligencia del alumno y producen ofuscación más que verdadero y claro conocimiento."

Los contenidos pedagógicos son regulados con el propósito de conciliar entre si los conocimientos ^{clásicos} con los modernos, la educación de la inteligencia con la del cuerpo, la educación científica -con la literaria, etc. Así, frente a las asignaturas clásicas del Latín o de las Matemáticas, se introducen asignaturas modernas como la Etica, la Fisiología, las nociones de técnica industrial o la Antropología. Se incorpora también una novedad, cual es la de explicar sumariamente en el decreto "la idea pedagógica de cada asignatura, así como su alcance y tendencia en el nuevo complejo didáctico que se crea".

(72) "Colección Legislativa, Tomo CLV., 1894, págs. 624 a 655.

En materia de libros de texto se inclina por la clásica relación de libros aprobados por el gobierno, previo informe del Consejo Superior del ramo. En cambio, deja completa libertad al Profesor en materia de programas de estudio "a cuya libertad personal de criterio científico corresponde integralmente la determinación, dentro del plan de estudios legalmente establecido".

La Reforma reordena nuevamente el Profesorado, crea la categoría de Profesores Ayudantes, regula la de Profesores especiales para las asignaturas de Francés, Dibujo y Ejercicios gimnásticos, potencia la misión de los Claustros de Profesores, suprime la enseñanza doméstica y se ratifica en el criterio liberal de que los colegios incorporados deberán tener la titulación profesional correspondiente.

¿Cómo fue la recepción de la Reforma? Una vez más, el sector conservador se asustó de las innovaciones. Se dijo que el nuevo plan de enseñanzas estaba impregnado del espíritu naturalista de la época. Incluso se llegó a decir en el Congreso que asignaturas como la Fisiología podían terminar en pornografía, del mismo modo que la sociología podía conducir a la amoralidad o, al menos, al relativismo moral. Pero la reacción más importante provino de la Iglesia, que echó de menos en tan variado plan de estudios la existencia de una asignatura como la Religión.

Las relaciones de los liberales con la Iglesia atravesaban un buen momento. La prudencia de ambas partes habían arrojado al olvido las tensiones pasadas, pero en materia que afectase a la enseñanza de la Religión en Colegios e Institutos, tema de extraordinarias resonancias posteriores, la Iglesia no podía aparecer como neutral. Hubo negociaciones cuyo fruto sería el Real Decreto de 25 de enero de 1895, por el que se incorporaba la Religión al nuevo Bachillerato. Veamos, sin embargo, hasta qué punto las concesiones fueron mutuas y no fruto de una victoria partidista (73).

(73) "Colección legislativa", tomo CLV.

El preámbulo, breve en comparación con los propios de la época, justifica la omisión no por olvido o deliberada intención, sino en atención a las dificultades que suscitaba tal cuestión en nuestro derecho vigente. En primer lugar, el Gobierno expresaba su convencimiento "de que en el seno de la familia y en otros círculos de naturaleza semejante es donde tienen su apropiada esfera de acción, a todas luces insustituibles, aquellas preparaciones para la vida que se fundan en el sentimiento y en las inspiraciones de la fe". En segundo lugar, tal asignatura no podría incluirse como obligatoria para los que cursen el Bachillerato "toda vez que esto vendría a contrariar el espíritu de libertad que inspira nuestro actual estado de derecho, en cuanto se refiere a la creencia y a las prácticas religiosas de los residentes en territorio español", sin que cupiera imponer su obligatoriedad a los católicos y su exención a los no católicos, pues ello implicaría para éstos hacer profesión contraria a la fe, lo que pugna con "el profundo respeto debido a un orden de relaciones como éste que afecta a lo más hondo de la conciencia humana". Por último, la imposibilidad de asimilar al profesorado que impartiera la Religión al régimen general docente.

No obstante, "deseoso de acreditar por su parte en cualquier ocasión lo mucho que estima la venturosa armonía en que, para bien de todos, viven hoy en España la Iglesia y el Estado", el Gobierno autoriza la creación de una cátedra de Religión en todos los Institutos de segunda enseñanza, cuya inscripción sería totalmente voluntaria, sin que fuera necesario pasar después por examen alguno a efectos de obtener la titulación académica. La impartición correría a cargo de un sacerdote nombrado por el Ministro de Fomento, previo informe del Prelado correspondiente.


Que la Iglesia jerárquica aceptara de buen grado este decreto prueba que se había recorrido un buen camino desde 1874. Sin embargo, pronto confluirían una serie de circunstancias que enrarecerían las relaciones armoniosas entre la Iglesia y el Estado. Se acerca el año 1900 y, con él, comienza una nueva jornada de tensiones y luchas en torno precisamente a la libertad de enseñanza.

9. La Administración Educativa.

El aparato administrativo, lentamente construido desde las Cortes de Cádiz, permaneció indemne durante la revolución del sexenio. No obstante, como tantas otras veces en la historia de nuestra organización administrativa del siglo XIX, el Consejo de Instrucción Pública resultó una vez más afectado. En un decreto caracterizado por su extrema concisión y brevedad, Ruiz Zorrilla ordenaba su desaparición (74), siendo sustituido por una Junta General de composición democrática, con funciones no sólo consultivas, sino también reglamentarias.

La Restauración afectó también a dicho organismo. El Real Decreto de 12 de junio de 1874 restableció el Consejo de Instrucción Pública, volviendo así a las funciones que tradicionalmente asumiera este órgano consultivo(75). Esta disposición, que aunque se orientaba hacia el establecimiento del Consejo anunciaba ya, en su preámbulo, las grandes líneas de lo que sería la política educativa de la Restauración, justificaba así la reposición del Consejo:

"Porque el primer paso que el Ministro que suscribe cree que debe darse en el camino que con inquebrantable resolución emprende, es el restablecimiento del Consejo de Instrucción Pública. En un ramo cuya suprema dirección exige competencia en todos los órdenes de conocimientos, fuera necia vanidad presumir de aptitud bastante para decir por si y sin ayuda de nadie las muchas y gravísimas cuestiones técnicas que en cada momento se suscitan. ¿Quién que no sea un insensato ha de creerse capaz de dictar los planes de estudio de todas las carreras, los programas de todas las asignaturas y los reglamentos que exige el buen gobierno de cada período de la enseñanza, de fallar de plano sobre la conveniencia de crear o suprimir cátedras y escuelas, y de pesar en fiel balanza y calificar con recto criterio los servicios y merecimientos de los Maestros de los saberes?".

(74) Real Decreto de 10 de octubre de 1868. "Colección Legislativa", Tomo C, ^{285.}pág. 

(75) "Colección legislativa". Tomo CXII, 1874, págs. 950 a 956.

Se constituía, pues, como organismo eminentemente técnico que habría de respaldar las resoluciones de la administración activa, lo que explica que su composición reuniera "la competencia en todos los estudios que constituyen el estado actual de la ciencia, el conocimiento práctico de la enseñanza y la pericia en el arte de gobernar". Efectivamente, los treinta -- miembros del Consejo habrían de ser designados entre los que hubieran alcanzado el más alto puesto en la carrera política -lòs Ministros-, los que hubieran desempeñado cargos superiores en la instrucción pública -- -Directores e Inspectores Generales-, profesores con amplia antigüedad -Catedráticos de Instituto y de Universidad-, los que pertenecieran a las Academias Nacionales o a la más elevada jerarquía en los Cuerpos Facultativos del Estado, y los que, libremente designados por el Gobierno, - hubieran destacado en las distintas ramas que la Instrucción Pública comprendía. Expresamente hemos aislado a otro miembro más: el que representaba a la Iglesia, elegido entre Auditores de la Rota de la Nunciatura, o dignidades de las iglesias catedrales que tuvieran el grado de Doctor. Ello significaba la vuelta a los criterios tradicionales de la intervención de la Iglesia en materia de enseñanza, lo que venía a dar la pauta del carácter conservador que impregnaba a la Restauración.

A efectos de organización, el Real Decreto se inclinaba por el criterio de la especialidad, dividiendo el Consejo en cinco Secciones: de Literatura y Bellas Artes; de Ciencias morales y políticas; de Ciencias exactas, físicas y naturales; de Ciencias médicas; de gobierno y administración de la enseñanza,

Finalmente, la audiencia preceptiva del Consejo se remitía a criterios suficientemente conocidos para nosotros: planes de estudios y programas de enseñanza; creación y supresión de establecimientos públicos; creación, extinción y provisión de cátedras; expedientes de clasificación, ascensos, premios, jubilación y separación de profesores.

Pero lo más significativo del período que estudiamos fue el intento de proceder a la creación del Ministerio de Instrucción Pública. Alvarez de Miranda ha destacado a este respecto la insuficiencia del antiguo Minis

terio de Fomento, no sólo porque, según la costumbre de la época, era considerado un Ministerio de entrada en el que daban sus primeros pasos los que iniciaban una carrera pública, sino también por el cúmulo heterogéneo de asuntos que administraba dicho departamento ministerial (76)

La empresa la va a acometer el partido liberal en 1886, siendo ministro de Fomento Montero Ríos. El Real Decreto de 7 de mayo de 1886 ordenaría la división del Ministerio de Fomento en dos departamentos, - uno de ellos dedicado a la instrucción pública.

El preámbulo de dicho decreto comienza con una referencia histórica a los centros ministeriales, que han sido "desde su origen como el foco luminoso en que ha venido reflejandose constantemente el desarrollo de la vida nacional"(77). Desde esta perspectiva, se relata el nacimiento del Ministerio de Fomento en 1832 y sus diversos cambios hasta el presente, en que la heterogenidad de asuntos y la importancia de éstos aconsejan una reforma profunda. Así se califica la acción de este Departamento:

"De él parte toda la acción con que el Estado puede y debe favorecer, ya por medios directos, ya por medios indirectos, la cultura y progreso del espíritu humano. Desde aquél centro es también desde donde la Administración pública debe prestar su eficaz auxilio para el desarrollo del progreso industrial y mercantil del país. Al mismo centro, en fin, es a quien viene encomendada la progresiva construcción de las grandiosas -- obras que no conocieron los anteriores siglos, y que son en el actual el elemento indispensable y más fecundo de la riqueza individual y nacional"

(76) Alvarez de Miranda, "Los precedentes del Ministerio de Educación", Revista de Educación nº 240, Madrid, 1975, pág.96.

(77)"Colección legislativa". Tomo CXXXVI, 1887, págs. 1101 a 1107. No deja de extrañar esta concepción del Estado, más acorde con el ideario de nuestros ilustrados que con el de una concepción liberal. Pudiera ser que se tratara, por otra parte, de los primeros balbuceos de la concepción intervencionista del Estado que se afianzaría más tarde entre nosotros.

La importancia de tales asuntos -los demás centros ministeriales se preocupan de las necesidades presente, mientras que el de Fomento se ocupa de las generaciones futuras-, su progresivo crecimiento en la sociedad moderna y la complejidad ascendente de los mismos, aconsejan la división de funciones y de órganos -so pena de paralizar la cada vez más necesaria actividad administrativa- a fin de que "la mano de la Administración pública, en vez de mantener, favorezca y acelere el movimiento progresivo del país".

De esta forma, el Real Decreto de 7 de mayo ordenaba la supresión del Ministerio de Fomento a partir del día 1 de julio y su división en dos departamentos ministeriales: uno, el Ministerio de Instrucción Pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes; otro, el Ministerio de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio⁽⁷⁸⁾. El artículo 2º definía como competencias del nuevo Ministerio "todo lo relativo a la Instrucción Pública, a saber: Consejo de Instrucción pública, personal y material de la enseñanza pública de todas clases, inspección y fomento de la enseñanza privada en todos sus grados, fomento de las Ciencias, de las Letras y de las Bellas Artes, Archivos, Bibliotecas y Museos, Construcciones civiles y Contabilidad correspondiente a estos ramos". Y en el artículo 3º, definitorio de las nuevas competencias del otro Departamento, se excluían "los establecimientos de enseñanza de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de Montes, de Minas e Industriales", que hasta ahora dependían de las Direcciones Generales del ramo y que pasaban a depender del nuevo Ministerio de Instrucción Pública.

El artículo 5º ordenaba las plantillas de los nuevos departamentos. Al Ministerio de Instrucción Pública se le asignaba, además del correspondiente titular de la cartera, la Dirección General de Establecimientos de Enseñanza y la Dirección General de Ciencias, Letras y Bellas Artes.

(78) En el preámbulo se condicionaba, en cierto modo, la medida a la correspondiente cobertura presupuestaria, en cuyo anteproyecto debía reflejarse antes de remitirlo a las Cortes para su aprobación.

Sin embargo, el día 1 de julio no supuso la división del Ministerio de Fomento. La creciente oposición a la política del partido liberal, manifestada en ésta ~~y~~^{en} otras ramas de la Administración pública, obligaría a Sagasta a sacrificar a su ministro de Fomento y relegar al olvido la me dida decretada. Es preciso esperar el impacto del 98 para que la creación de un departamento específico para la educación se convierta en una necesidad inaplazable.

X. LA EPOCA DE LAS REFORMAS Y LA REACCION CONSERVADORA

1. Del Desastre a la Dictadura.

Los conocidos sucesos de 1898 marcan el fin de una época. Más concretamente, señalan el comienzo de la crisis profunda del sistema canovista. La voz de alarma la da el grupo de los regeneracionistas -por fin escuchados, después de clamar en el desierto-, a la que pronto seguirá la de la famosa generación del 98. El ideal regeneracionista, encarnado en la voz profética de Costa, va a hacer popular un eslogan -salvar a España- que condicionará buena parte de la historia que ahora examinamos. Ahora bien, la ambigüedad de que adolece el ideario regeneracionista, sobre el que tendremos ocasión de volver, explica que la regeneración de España sea asumida por conservadores y liberales, de tal modo que "la revolución desde arriba" se convierte, implícita o explícitamente, en una obsesión para los dos partidos turnantes. "Revolución desde arriba" que, entiéndase bien, se opone a "revolución desde abajo", no en el sentido de ofrecer una opción frente a una revolución proletaria, como pensaríamos hoy, sino como reacción frente al --republicanismo, enemigo y obsesión constante del sistema canovista.

En el largo camino que va hasta 1923, se suceden varias etapas. La primera que vamos a examinar culmina en 1909, con la caída fulminante del Gobierno de Maura. Es una etapa de esfuerzo constante por --reforzar a los partidos turnantes y encontrar adecuados sucesores a Cánovas y Sagasta. Es el comienzo también de la desintegración del turno de partidos, que morirá por el fallo progresivo de uno de los pivotes del sistema: la Corona. El uso excesivo de la prerrogativa regia, de quien en definitiva defendía el tinglado de Cánovas, se hace evidente en esta etapa.

Es, no obstante, una etapa interesante. Una etapa en que, como veremos en su momento, resurge con gran virulencia el problema religioso con su inevitable secuela de clericalismo versus anticlericalismo. Adquiere gran vigor el problema catalán que, si bien hasta 1898 podía ser considerado desde Madrid como un movimiento literario, reclama --

ahora el reconocimiento de su peculiaridad histórica y, en consecuencia, crece la aspiración a un régimen de autonomía. Aparece claramente el problema militar: excluidos los militares de la vida política por Cánovas, pugnan ahora por intervenir en la vida nacional. De hecho, el triunfo conseguido con la Ley de Jurisdicciones de 1906 que, como sabemos, coloca bajo el fuero militar los delitos contra la patria y contra el ejército, hace de éste un Estado dentro del Estado. Por último, se recrudece lo que la opinión de la época denomina el problema social, que explota en 1909 con los famosos y tristes sucesos de la Semana Trágica de Barcelona.

¿Cuáles son las soluciones regeneracionistas de los diferentes gabinetes?. Parece que el impulso principal corresponde a los gabinetes conservadores de Silvela y de Maura, con interrupciones importantes de los liberales. Tanto Silvela como Maura pusieron sus esperanzas en la regeneración del sistema mediante la destrucción del caciquismo, auténtico cáncer político de la Restauración. Para ello, nada mejor que elecciones sinceras y la reforma de la Administración Local. Igualmente, creyeron que el problema catalán encontraría su solución en una descentralización administrativa. Ambos fracasaron. Ciertamente es que, como ha señalado Raymond Carr, los liberales no aportaron su concurso a estas soluciones que, a sus ojos, aparecían no sólo como frutos de un afán clerical y autoritario, sino también desfasados de la vida real (79).

En todo caso, lo que resulta evidente es que la caída fulminante de Maura, tras la "Semana" de Barcelona y la ejecución de Ferrer, supuso el fin del sistema turnante. Maura no pudo perdonar la campaña del Bloque de izquierdas, al que se sumió el partido liberal. La "implacable hostilidad" de Maura impediría el turnismo y aceleraría la descomposición de su propio partido.

(79) Raymond Carr, obra citada, pág. 460 (Destaca Carr cómo la reforma municipal, basada en el sufragio corporativo, no podía agradar a los liberales, del mismo modo que las relaciones de los conservadores con el catalanismo más reaccionario les resultaban, por lo menos, sospechosas).

La siguiente etapa transcurre hasta 1917. El partido liberal encuentra en Canalejas la extraordinaria figura que necesita. Su nombre va unido a la famosa "Ley del Candado", firme intento de reducir el poder político de las congregaciones religiosas, lo que le valió, no obstante su catolicismo sincero y practicante, el calificativo de enemigo de la Iglesia. Posiblemente, Canalejas represente el último esfuerzo regeneracionista desde el Poder, con una decidida política de intervencionismo económico que relegaba al olvido la inhibición clásica del Estado liberal. Su muerte dejó huérfano de dirección al partido liberal. La ausencia de Canalejas anuncia su desintegración, del mismo modo que la inhibición de Maura provoca la del partido conservador, escindido ahora entre los partidarios de Maura y los partidarios de Dato o de la colaboración política. En las filas conservadoras, mauristas y datistas; en las filas liberales, partidarios de García Prieto y seguidores de Santiago Alba. Era el fin de los partidos turnantes.

El abuso de la prerrogativa regia y la desintegración de los partidos clásicos explican el debilitamiento del sistema canovista, sin que las nuevas fuerzas que surgían -sindicatos y partidos obreros- tuvieran entrada en el mismo. En esta situación, el sistema tendrá que hacer frente a los problemas derivados de la Gran Guerra europea y de nuestra guerra particular en Marruecos. Pero cuando se puede certificar ya el fin del sistema, aún cuando sobreviva unos pocos años más, es en 1917, el año de la triple crisis militar, política y social.

La crisis comienza cuando la Junta de Defensa, auténtico grupo de presión, se impone al mismo Gobierno. Aún cuando las pretensiones de los militares peninsulares, claramente hostiles a los fulgurantes ascensos de los africanistas, serán fundamentalmente económicas, son, sin embargo, bien recibidas por la opinión pública que, no lo olvidemos, comienza a ver en el Ejército un instrumento para la regeneración nacional. Concepción peligrosa para el poder civil, porque un paso más y éste se encontrará con el retorno de la vieja idea del Ejército como vehículo de la voluntad popular y como salvador de la nación.

Crisis política propiciada por los parlamentarios catalanes que convocan en Barcelona una Asamblea con la finalidad de dar lugar a un Gobierno provisional y a unas Cortes constituyentes que proclamasen la autonomía de Cataluña. Aunque la Asamblea fuera disuelta, el Gobierno se sintió gravemente. La urgencia del problema catalán era ya insoslayable.

Crisis social, quizás inevitable, porque los problemas económicos derivados de la guerra del 14 exigían pronta solución. Propiciada la huelga general por el PSOE y la UGT, con la colaboración de la CNT, fue un ensayo fracasado de revolución que, sin embargo, manifestaba la crudeza de lo que se llamaba entonces "la cuestión social", y ponía de relieve la fuerza real de la nueva clase.

La triple crisis de 1917 hiere de muerte al sistema canóvita (80). Comienzan los gobiernos de coalición y de concentración, los gobiernos nacionales e, incluso, los gobiernos de capacidades -los tecnócratas de hoy-. Todo es inútil. Los años que anteceden a 1923 presagian la intervención militar. Son los años de la guerra social en Cataluña -terrorismo patronal y anarquista; a veces del Gobierno- y, sobre todo, de la guerra de Marruecos que aboca a un nuevo desastre.

El desastre de Annual pondría de relieve la existencia de un Ejército costoso y, sin embargo, mal pertrechado. Comienza, timidamente -primero, abiertamente después, la campaña de las responsabilidades. La campaña compromete al Gobierno, al Ejército y, en última instancia, al Rey. El Ejército, acusado de ineficacia y de corrupción en sus filas, -se siente inseguro. Por otra parte, se extiende la opinión que ve en el Ejército el instrumento de salvación frente al caos público. La tentación

(80) Juan Antonio Lacomba, "La crisis española de 1917", Ed. Ciencia Nueva, Madrid, 1970, pág. 345.

es grande y a ella sucumbe el general Primo de Rivera. El 13 de septiembre, pocos días antes de que las Cortes se abran para estudiar el tema de las responsabilidades -el expediente Picasso-, Primo de Rivera se pronuncia dirigiendo un manifiesto al país.

Cuenta Payne que cuando el 14 de septiembre el Rey llega a Madrid procedente de San Sebastián, le esperan en la estación dos grupos distintos: el Gobierno en un extremo, el grupo conspirador de los militares en el otro (81). La propuesta del Gobierno de destituir a Primo de Rivera y garantizar la apertura de las Cortes, no obtuvo confirmación real. Alfonso XIII aceptaba la Dictadura militar, cuyo éxito o fracaso condicionaría el futuro de la monarquía borbónica.

No era un pronunciamiento más. Era una decidida intervención militar en los asuntos públicos y el fin del poder civil. Aunque Primo de Rivera consiguió éxitos espectaculares como la pacificación de Marruecos, realizó en breve plazo una contundente política de orden público y desarrolló una política de obras públicas de acuerdo con los cánones del costismo, no pudo, sin embargo, superar las contradicciones políticas de un régimen militar que debía ceder paso a la normalidad. Los confusos intentos de carácter corporativista no fueron aceptados por los políticos "antiguos", a los que se humilló desde el Poder; la ausencia de libertades públicas encontró hostil oposición de estudiantes e intelectuales; la política militar de crear un sistema flexible de ascensos por méritos y no por antigüedad, enfrentó a Primo de Rivera con muchos de sus compañeros; la Iglesia fue paulatinamente retirando su apoyo... En realidad, Primo de Rivera carecía de una ideología y de una solución política para los problemas que planteaba la vuelta a la normalidad. Las fórmulas regeneracionistas de "la revolución desde arriba" no bastaban para afrontar los graves problemas españoles que ni la Restauración ni la Dictadura supieron resolver.

(81) Stanley G. Payne, "Los militares y la política en la España Contemporánea." Ed. Ruedo Ibérico, 1968.

2. El 98 y la educación

Los años que preceden al desastre van forjando un espíritu común, un contexto en el que se forma lo que se conocerá universalmente como la "generación del 98". No es nuestro propósito ocuparnos de esta generación sino, precisamente, de ese espíritu común que explota en 1898 y que, por lo que respecta a la educación, supone un fuerte revulsivo nacional.

Pedro Laín ha sabido definir con rigor esos años al aludir al "cómodo y engañoso remanso de la vida española que subsigue a la Restauración y a la última guerra carlista" (82). La paz del sistema canovista se irá relevando progresivamente como una paz ficticia, el Pacto del Pardo como otra ficción que el mantenimiento a ultranza del caciquismo electoral contribuye a empeorar ininterrumpidamente, el parlamentarismo como un instrumento retórico de escasa resonancia nacional. Son los años bobos de Galdós o la fantasmagoría de Ortega, la abulia en el sentir de Gavinet, el marasmo a los ojos de Unamuno, la pura superficialidad para Menéndez Pelayo, la España, en fin, "vieja y tahir, zaragatera y triste" de Antonio Machado. Es, en pocas palabras y en su sentido más riguroso, el preludio de la crisis nacional.

Dentro de ese espíritu común, caracterizado por la más violenta crítica intelectual a nuestra situación y a las instituciones fundamentales, no es la generación del noventa y ocho la que se ocupa directamente de los problemas concretos que el 98 pondrá de manifiesto. Fernández Almagro, al ocuparse de este período crítico, puntualiza que son los regeneracionistas los que crearán una literatura específicamente dedicada al problema del -- "Desastre" (83).

(82) P. Laín Entralgo, "La generación del 98", Colección Austral, Ed. Espasa-Calpe, tercera edición, pág. 46 (Véase en especial el Capítulo IV dedicado a "El salón de la historia").

(83) Melchor Fernández Almagro, "Historia Política de la España Contemporánea", Vol. III (1897-1902), Alianza Editorial, Madrid, 1968, pág. 201 y ss.

En idéntico sentido, Pérez de la Dehesa hace justicia al regeneracio_ nismo español, poco estudiado en relación a la aplastante bibliografía --- sobre la generación del noventa y ocho, cuando señala que pocos jóvenes españoles se libraron de su influjo. Es más, a este movimiento se uni_ rían luego los jóvenes escritores del 98: " Todos ellos se diferenciaban de los regeneracionistas en que simplemente aceptaron sus soluciones, no las crearon" (84).

De otra parte, mientras los hombres de la generación del 98 pre_ tenden ocupar un lugar específico como generación hasta cierto punto cohe_ rente, los regeneracionistas no constituyen una generación propiamente di_ cha; mientras aquéllos se vuelcan en su propio trabajo, entendido como -- medio para la salvación de una España decadente, éstos se afanan directa_ mente en encontrar los remedios para los problemas españoles. Y entre - los problemas acuciantes, la educación adquiere, para todos, un papel sin_ gular y protagonista.

La educación es, pues, para los regeneracionistas uno de los gran_ des problemas y, por contra, una de las soluciones importantes a conside_ rar. No es de extrañar, por tanto que cuando al año siguiente de la crisis, Macías Picavea publique su famosa obra "El problema nacional", dedique un capítulo específico a la educación en España. Bajo esta perspectiva, es -- interesante examinar cómo veían los problemas de la educación nuestros -- regeneracionistas.

He aquí el balance de Macías Picavea sobre la enseñanza primaria:

(84) Rafael Pérez de la Dehesa, "El pensamiento de Costa y su influencia en el 98", Ed. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1966, págs. 167 a 170.

"En 30 000 poco más o menos puede calcularse el número de Escuelas de Instrucción primaria. No son muchas; tampoco, relativamente pocas. Pero ¡qué escuelas en su mayor parte! Cuádras destarta ladas, y los maestros sin pagar. Escasamente asisten con muy mala - asistencia millón y medio de alumnos, y llega a aprender a leer y a - escribir poco más de una cuarta parte de la población (85).

Como es de rigor, se aportan las consabidas cifras estadísticas a la que los regeneracionistas son tan aficionados. Los datos son generalmente elocuentes: sólo un 28% de la población total sabe leer y escribir, existe un 4% que sólo sabe leer y un 68% completamente analfabeto. En cambio, en Francia "la relación resulta precisamente inversa: el - 70% escribe y lee; ^{el} 30% tiene cerrados esos ojos de toda inteligencia civilizada" (86).

No es más halagüena la situación del maestros que es, en España, "un ser horriblemente formado; mejor dicho, deformado. En las Normales nada se le enseña, pero en cambio le desquician la natural -- inteligencia, el buen sentido y el sano juicio de las cosas". Y un poco más adelante, dice Macías Picavea: " Cuando hemos matado los municipios, se les hace depender de los municipios; sustituidos los justicieros alcaldes por los viles caciquillos, dándose de jefes a estos caciquillos; en la época del «tanto vales cuanto tienes» se les sitúa por hambre y reduce a la condición de mendigos". La conclusión a este respecto no es menos tajante: "maestros ignorantes, cuasi mendigos, desprovistos de todo prestigio e influencia social, desconsiderados por la plebe y maltratados por los cacicuelos" (87).

(85) Ricardo Macías Picavea, "El problema nacional. Hechos, causas, remedios", Madrid, 1899, pág. 122.

(86) Ibidem. pág. 152

(87) Ibidem. págs. 122 a 124.

A continuación, la segunda enseñanza. En 60 Institutos y 300 colegios privados se agrupan 30.000 alumnos pero "nuestros famosos Institutos son cualquier cosa menos centros de educación y enseñanza. La -- mayor parte tienen por casa viejos edificios provistos de cuatro salas, - tal cual pasillo o galería y algún mediano corral abierto, o no, a la calle". Respecto de los medios pedagógicos la situación es similar a la expuesta:

"En cuanto a bibliotecas, museos, laboratorios, colecciones... no se hable; de medios, instrumentos y recursos para prácticas, excursiones y visitas..., tampoco se hable; de gimnasios, campos de juego, salones o galerías de descanso..., se hable menos. O, de otro modo, la --- acción educatoria (sic) se halla reducida a cero en la segunda enseñanza: menos, si cabe, que en la escuela" (88).

La enseñanza universitaria, ¿sobrevivirá a esta amarga crítica? Quince mil alumnos la cursan, en su mayoría de Derecho y Medicina, - pero la carencia de estudios técnicos no es lo peor:

"Como el Instituto, la Universidad es una cosa muerta por dentro. Idéntico régimen, igual falta de contenido, carencia parecida de toda acción educativa y docente, el mismo absoluto defecto de material didáctico, la propia ausencia de un cuerpo vivo y un alma autónoma formados en el inalienable molde de su fin, vocación y destino: una oficina más que planea a su antojo el Ministro del ramo con los 300 llamados Catedráticos a quienes el Estado paga un sueldo tasado, como a otro oficinista cualquiera, para que le represente la comedia universitaria a la medida" (89).

(88) Ibidem. págs. 125 y 126.

(89) Ibidem. pág. 131.

Los estudiantes, en general, son también severamente criticados: "la enseñanza se ha hecho para las pláticas de las aulas; la tarde, para los paseos; la noche, para los cafés, teatros y otras escuelas de buenas costumbres... El estudio para él es como el arrepentimiento para el --- católico de pura raza: queda siempre para la última hora" (90). Pero el profesorado tampoco sale indemne: "Ninguna fase de la verdad debe ser - omitida. El profesorado docente español ha sido siempre, en estos tiempos, muy modesto, y ahora desciende en su nivel medio de una manera deplorable. Los hombres de vocación escasean más cada día, y crece el número de los que toman profesión en son de industria, tajada del presupuesto y arte de vivir"(91).

¿Y los libros de texto?: "Doctrinas arqueológicas, teorizantes de invención arbitraria, errores increíbles, ignorancias inexplicables, lenguaje sin arte y hasta sin gramática...: todo eso abunda en esa literatura - desdichada"(92). ¿Acaso los padres de familia estaban exentos de crítica?. De ningún modo: "piden en fin que no les vayan a ellos con monsergas de ciencias, labores hondas, experimentos, libros de consulta, ejercicios, instrumentos y otras zarandajas, requisitorios y sabiondeces, que no necesitan sus hijos, ni quieren, ni entienden, sino que les pongan en la mano -- cuanto antes el cien veces consabido y realudido título, pasaporte de abogado, de médico, de farmacéutico tras el cual amaga el aldabonazo al cacique correspondiente para entrar a saco en cualquier presupuesto municipal, provincial o general..."(93)

Por último, los exámenes:

(90) Ibidem. pág. 138.

(91) Ibidem. pág. 145.

(92) Ibidem. pág. 147.

(93) Ibidem. pág. 148.

"Consagración y conocimiento de toda esta sucia borra son nuestros exámenes de pruebas de curso: cruz, sin sacrificio ni grandeza, de nuestra educación nacional. Ya hemos visto cómo a ellos se subordina el mecanismo entero de la enseñanza pública: los catedráticos, convertidos en examinadores; los libros didácticos, que debieran ser auxiliares amigos, transformados en odiosos textos con extractos; los programas, cuya función consiste en ser guías amplios de información doctrinal, metódica y bibliográfica para el estudiante, derivados en índices ramplones de materias; la enseñanza educadora, informante de la inteligencia del alumno, - creadora de su conciencia y saber técnicos, corrompida en una superficial y artificiosa preparación para el tal examen, tras la cual sólo queda el fuego fatuo de aquel momento, y luego la perpetua oscuridad de la ignorancia" (94).

He aquí, pues, una muestra de la radiografía que el regeneracionismo hiciera de los problemas educativos del país. Ahora bien, este movimiento del que el desastre del 98 actuó como auténtica espoleta, encontró su jefe y guía natural en Joaquín Costa. No es nuestro propósito analizar ahora la figura extraordinaria de Costa y sus relaciones con el regeneracionismo o con la generación del 98, sino adentrarnos, sumariamente, en las soluciones que Costa aportó al problema educativo español. Tampoco deseamos entrar en la polémica sobre el costismo, cuya ambigüedad ha dado lugar a interpretaciones distintas según se acentúe el autoritarismo de Costa o su apasionado liberalismo (95). Lo que si nos interesa re-

(94) Ibidem. págs. 149 y 150.

(95) Es sabido que Tierno Galván, en su obra ya citada "Costa y el regeneracionismo", mantiene la tesis de que la dualidad costista se resuelve en una solución autoritaria -el "cirujano de hierro"-; incluso le asigna el papel de prefascista. Por el contrario, Pérez de la Dehesa, en su obra ya citada en este capítulo, mantiene que dicha dualidad se resuelve en un Costa neoliberal.

saltar es que, de acuerdo con la concepción de Tierno, existen también dos Costas: uno, tradicional -en su mejor acepción-, que es el Costa - de "El colectivismo agrario en España" y "Oligarquía y Caciquismo"; -- otro, moderno, que es el Costa de la "Reconstitución y Europeización de España", el Costa partidario de la "escuela y despena". De este -- Costa moderno, que en lo que nos importa enraiza plenamente con su - formación krausista y entronca con los afanes de la Institución libre de Enseñanza, es del que vamos a ocuparnos ahora.

Su formación krausista e institucionista aletea en todas las pági_ nas que dedica a la educación. Así, cuando expone su convicción de que "la mitad del problema español está en la escuela: a ella principalmente debió su salvación y debe su grandeza presente Alemania", inmediata_ mente especifica que "lo que España necesita y debe pedir a la escuela no es precisamente hombres «que sepan leer y escribir»: lo que necesita_ son «hombres»; y el formarles requiere educar el cuerpo tanto como el espíritu, y tanto o más que el entendimiento la voluntad" (96). Esta con_ cepción gineriana de la educación integral aparece continuamente en sus textos:

(96) Joaquín Costa, "Reconstitución y Europeización de España", Edito_ rial V.Campo, Huesca, 1924, pág. 23.

"Contener el movimiento de retroceso y africanización, absoluta y relativa, del país y hacer a éste europeo, no solo mediante lo anterior, sino también y muy principalmente, renovando hasta la raíz sus instituciones docentes y dándoles nueva orientación, conforme a los dictados de la pedagogía moderna; poniendo el alma entera en la escuela de niños y sacrificando la mejor parte del Presupuesto nacional, con la seguridad de que la redención de España está en ella o no está en ninguna parte; prendiendo fuego a la vieja Universidad, fábrica de licenciados y proletarios de levita, y edificando sobre sus cimientos la Facultad moderna, cultivadora seria de la ciencia, despertadora de las energías individuales, promotora de las invenciones; generalizando la enseñanza agrícola, industrial y mercantil, pero no en aulas ni en libros, sino en la vida con acción y trabajo; mandando todos los años al extranjero legiones de jóvenes sobresalientes y honrados a estudiar y saturarse de ambientes europeos, para que a su regreso lo difundan por España en cátedras, escuelas, libros y periódicos, en fábricas, campos, talleres, laboratorios y oficinas; haciendo, en suma, lo que han hecho en circunstancias semejantes Francia para regenerarse y el Japón para salir del pantano asiático, tan parecido al nuestro..." (97)

Para ello, no bastan los políticos. Estos han hecho lo que han podido mandando disposiciones a la Gaceta. Pero lo que hay que hacer está en otra parte, está en la escuela, llave de toda libertad sin excluir la libertad política: "Por muchas revoluciones que se fragüen, no se ha liberado a un pueblo de la opresión si no se le ha liberado de la miseria y de la ignorancia. El español no sabe todavía, a estas alturas del siglo, lo que es libertad: 1º, porque padece hambre y tiene el estómago dependiente de ajenas despensas; 2º, porque está ineducado y tiene la voluntad dependiente de dirección y consejo ajenos..." (98)

(97) Ibidem. págs. 231 y 232. El subrayado no es nuestro.

(98) Ibidem. pág. 110.

Esta voluntad de renovación pedagógica, de la que no se excluye la atención a nuestra pobreza material, está continuamente presente en el pensamiento costista. Quizás pueda decirse que en el eslogan "escuela y despesa", de afortunada aceptación, se encuentra encerrado todo el regeneracionismo español:

"La escuela y la despesa, la despesa y la escuela: no hay -- otras llaves capaces de abrir el camino a la regeneración española; son la nueva Covadonga y el nuevo San Juan de la Peña para esta segunda Reconquista que se nos impone, harto más dura y de menos seguro desenlace que la primera, porque el Africa que nos ha invadido ahora y que hay que expulsar, no es ya exterior, sino que reside dentro, en nosotros mismos y en nuestras instituciones, en nuestro ambiente y modo de ser y de vivir" (99).

De este modo, la educación cobra el primer puesto de la actualidad. Ciertamente, no son sólo los regeneracionistas los que reclaman una revolución pedagógica y los que sufren por la situación educativa del país - Cossío, el moderado Cossio hablará de la "excepción vergonzosa - que España representa en relación con los pueblos superiores" -, pero -- parece hoy indudable que la campaña de Costa y la famosa ponencia de la Asamblea de Zaragoza de 1899 facilitaron la labor reformadora de los Gobiernos posteriores. Yvonne Turin ha expuesto con acierto la innegable relación entre la ejecución de las reformas de los años 1900 a 1902 y "la efervescencia que el dinamismo de Joaquín Costa y sus amigos --- hizo nacer en toda la península" (100). De estas reformas hemos de ocuparnos ahora.

(99) Ibidem, pág. 193.

(100) Yvonne Turin, "1898, el Desastre, ¿fue una llamada a la educación?" Revista de Educación, septiembre-octubre, 1975, nº 240, págs. 23 a 29.

3. El Ministerio de García Alix.

Uno de los primeros frutos de la explosión pedagógica de carácter reformista fue, sin duda, la creación en 1900 del nuevo Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Aún cuando tendremos ocasión -- más adelante de ocuparnos de ello, ahora debemos resaltar que, una vez más, una reivindicación constante de los liberales encontraba satisfacción en un gobierno conservador. Y como fruto también del reformismo intelectual del 98, al frente del flamante Ministerio los conservadores supieron poner a un hombre claramente convencido de la necesidad de la reforma, lo que explica que durante los años 1900 a 1903 conservadores y liberales coincidieran sustancialmente en las reformas a realizar, de modo que lo que no pudo terminar García Alix lo realizara Romanones, su sucesor.

Si hay algo que caracteriza al Ministerio de García Alix es, al lado de su espíritu reformista, su actitud de defensa de la enseñanza oficial:

"La libertad de enseñanza en nuestro país se ha convertido en un mercantilismo reprobable. La moda, el capricho, la propaganda interesada, han apartado a los hijos de nuestras clases elevadas y acomodadas de los centros docentes oficiales; los impulsan hacia los colegios de instrucción y de carácter privado que, por razón de dicha incorporación, secan como la hiedra el tronco de la enseñanza oficial" (101).

Estas palabras, en boca de un ministro conservador, pueden, en cierto modo sorprendernos. La realidad es que responden al sentir de uno de los grupos que, aglutinados en el partido conservador canovista, fueron siempre defensores de los derechos docentes del Estado. Hay, pues, cierta resonancia del moderantismo liberal; lo que ocurre es que, monopolizada la cartera de Fomento por los neocatólicos o ultramontanos, el ---

(101) Citado por I. Turin en "La educación y la escuela en España..."pág.

partido de Cánovas había perdido, durante la Restauración, la imagen que medio siglo de lucha por atribuir al Estado la función docente le había correspondido. No obstante, debe reconocerse que el celo de -- García Alix por tutelar y extender la enseñanza oficial superaba todo lo previsto, hasta el punto de despertar serias inquietudes en el episcopado español.

Al igual que otro ministro moderado (102), García Alix comprendería la necesidad de una ley que pudiera dar coherencia al sistema -- educativo e incorporar las nuevas reformas exigidas por los tiempos. - Aunque el proyecto de ley no pudo prosperar, tuvo sin embargo la satisfacción de que Romanones, con algunos retoques necesarios para su espíritu acusadamente liberal, lo mantuviera e hiciera suyo casi en su totalidad. Lo que significa que, por primera vez desde hace muchos --- años, conservadores y liberales se suceden sin que quiebre la política educativa. Sin duda, la campaña de Costa había producido el necesario consensus para las inestables reformas.

Recogiendo la vieja aspiración del partido liberal, García Alix retorna al sueño de Montero Rios de un magisterio costead y sostenido por el Estado. Las críticas sobre el abandono de las obligaciones - municipales y las influencias de los caciques en las Juntas Locales, -- eran poderosas razones para intentar enderezar lo que era, incuestionablemente, el primer problema de la enseñanza primaria. Sin embargo, las resistencias eran todavía demasiado grandes. García Alix tuvo que contentarse con un Real Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros que, manteniendo las obligaciones de los Ayuntamientos, dispuso la realización del pago por el Estado previo ingreso en las arcas del Tesoro de los fondos procedentes de los municipios (103). En todo caso, era un paso importante para que más tarde el Estado pudiera hacerse cargo "de iure" de los

(102) Nos referimos al proyecto del Conde de Toreno.

(103) Real Decreto núm. 203 de 21 de julio de 1900. "Colección Legislativa" Tomo VI, vol. 2º, 1900, págs. 542 a 547.

haberes del profesorado. Por otra parte, García Alix acometió, una vez más también, la reforma de las Escuelas Normales en un serio intento de proporcionar a los futuros maestros una formación mínimamente aceptable.

En el ámbito de la segunda enseñanza, García Alix emprendió una nueva reforma. El preámbulo justificativo del Real Decreto de 19 de julio de 1900 es, a este respecto, sumamente significativo:

"En esta reforma, como en todas las ~~que~~ se vienen realizando y han de realizarse, el Ministro que suscribe tiene un pensamiento -- firme, persigue con tenacidad un propósito: enaltecer la enseñanza oficial; constituir la personalidad académica y jurídica de los centros docentes; relacionar, para el fin de la cultura, el pasado con el presente, a fin de preparar un porvenir de resultados más beneficiosos y prácticos; dar a la obra de la enseñanza, como grande y principal objetivo, el de mantener y, si es preciso, formar el carácter nacional".(104)

De esta suerte, se intentan armonizar y conciliar, en lo posible, los estudios clásicos con los estudios técnicos, que a ello parece referirse la intención de relacionar el pasado con el presente. De este modo, junto a asignaturas clásicas como el latín o las matemáticas, se incluyen la "Agricultura y Técnica agrícola e industrial" o el "Derecho usual".(105) De otra parte, se admite la conveniencia de dos bachilleratos distintos, uno clásico y otro técnico, que sólo la situación del Tesoro hace imposible mantener.

(104) "Colección Legislativa", Tomo VI, vol. 2º, 1900, págs. 528 a 542.

(105) Se incluyen también asignaturas como la Fisiología o la Sociología y Etica, que tanto recelo despertaron en la Reforma Groizard.

Paralela a la intención de "enaltecer la enseñanza oficial" se halla la de mantener el derecho de inspección y de control estatales sobre la enseñanza privada, estableciendo para los colegios incorporados la necesidad de que el cuadro de profesores tuvieran la titulación correspondiente. En materia tan controvertida como los exámenes, se anulaba el sistema de tribunales dobles, se acababa con lo que Romanones había definido como "el espectáculo bochornoso de los tribunales de examen ambulantes" y se disponía su celebración en lugar público (106). Como dice Turin, ningún ministro conservador "se había mostrado tan celoso de las prerrogativas del Estado".

Había, sin embargo, un punto oscuro en la reforma: la enseñanza de la Religión y el trato a las órdenes religiosas docentes. Bien por convicción (107), bien por imperativo de su propio partido, la enseñanza de la Religión aparecía como obligatoria para todos los alumnos, siendo obligatorio también el examen final "sin cuya aprobación no podrán aspirar a obtener sus títulos de Bachilleres". Por otra parte, el mismo precepto que exigía la titulación adecuada a los profesores de los colegios incorporados, exceptuaba de esta obligación a "los colegios de las Corporaciones religiosas, tradicionalmente reconocidas como dedicadas a la enseñanza por razón de su instituto". Ambos aspectos, incluidos en el proyecto de ley que hará suyo Romanones, no podían ser aceptadas, sin grave quebranto del ideario liberal, por su sucesor que, en esta materia, alteraría sustancialmente el proyecto y que, como veremos, serían regulados de modo diametralmente opuesto en los correspondientes decretos.

(106) Véase Real Decreto de 28 de julio de 1900, aprobando el reglamento de exámenes y grados en las Universidades, Institutos y Escuelas Normales. "Colección Legislativa" Tomo VI. Vol. 2º, 1900, págs. 605 a 608.

(107) El preámbulo del Real Decreto de 19 de julio de 1900 lo justificaba de este modo: "En un Estado como el nuestro, y en un plan de enseñanza oficial, tiene que figurar la Religión...".

Finalmente, la enseñanza universitaria no fue desatendida. En el mismo sentido que el frustrado proyecto de ley, sucesivos decretos fueron re formando los estudios de Filosofí y Letras, Farmacia, Ciencias y Derecho. Las en señanzas de Filosofía y Letras, -prácticamente abandonadas desde la Ley Moyano- se orientaban ahora a través de tres Secciones: Estudios filosóficos, Estudios literarios y Estudios históricos (108). Los estudios de Farmacia, no modificados desde 1868, se actualizaban, ya que "la ampliación de funciones del Farmacéutico en los múltiples problemas de la salubridad pública y el carácter cada vez más práctico de estos estudios imponen algunas modificaciones en beneficio de la enseñanza"(109). La reforma del plan de estudios de la Facultad de Ciencias apuntó a la separación de los estudios de Física y Química, dando la correspondiente importancia a las mismas al establecer una Sección para cada una de ellas (110). Por último, se reformaron los estudios de Derecho -ahora Facultades de Derecho y Ciencias Sociales-, creando dos Secciones para ambas ramas, si bien la rama de Ciencias Sociales se establecía por el momento sólo en la Universidad Central (111).

(108) Véase Real Decreto de 20 de julio de 1900, "Colección Legislativa", Tomo VI, Vol. 2º, 1900, págs. 520 a 528.

(109) Véase Real Decreto de 31 de julio de 1900, "Colección Legislativa", Tomo VI, Vol. 2º 1900, págs. 653 a 655.

(110) Véase Real Decreto de 4 de agosto de 1900, "Colección Legislativa", Tomo VII, Vol. 3º, págs. 131 a 143.

(111) No deja de ser significativa la sensibilidad del Ministro hacia los problemas sociales de la época, que se manifiesta en la inclusión del plan de estudios de esta Sección de asignaturas como Antropología, Etica, Economía política, Sociología, Historia de las doctrinas económicas o Asociaciones mercantiles e industriales. Véase el Real Decreto de 2 de agosto de 1900. "Colección Legislativa", Tomo VI, Vol. 3º, 1900, págs. 119 a - 124.

Sólo once meses estuvo García Alix al frente del nuevo Ministerio de Instrucción Pública. Bien puede decirse que las buenas intenciones encontraron esta vez su cauce y que las promesas se hicieron realidad. Una feliz coyuntura hará, además, que la política de reformas no sufra interrupción alguna. Otro ministro, situado en los antipodas de García Alix, continuará la labor y hará de otro corto período de gobierno uno de los más fecundos por lo que respecta a la educación.

4. La Reforma Romanones.

"El problema de la enseñanza tiene dos puntos principales: el de la enseñanza oficial y el de la enseñanza privada. Nosotros tenemos que defender como principio, para robustecerla y dignificarla, la enseñanza oficial; no porque creamos que la tutela del Estado en la enseñanza deba ser omnímoda, sino por entender que el Estado debe ampararla y engrandecerla para bien de la cultura y del progreso del país" (112).

Estas palabras de un joven diputado de la oposición forman parte del famoso discurso de Romanones, pronunciado el 5 de enero de 1900, con motivo de la discusión del presupuesto del Ministerio de Fomento, - ese Ministerio "que representa para nosotros los liberales la última esperanza de salvación". En este discurso se encierran los grandes principios del partido liberal en materia educativa e, incluso, puede predecirse a su través las reformas que el partido intentaría realizar al llegar de nuevo al Poder.

(112) Diario del Congreso, Legislatura de 1899, Tomo IX, núm. 98, págs. 3234 y ss.

Hay en el discurso de Romanones, **que** en cierto modo le catapultó hacia la cartera de Instrucción Pública **poco** tiempo después, un eco notable de las amarguras y preocupaciones del 98 (113). A Romanones, como a Costa y a los regeneracionistas, le duele la situación de la educación pública. Le obsesiona el deplorable estado de la enseñanza oficial. Los Institutos, despoblados; los colegios religiosos, llenos. La escuela confesional se revela como un reducto del clericalismo y como un vehículo transmisor del odio antiliberal. Le preocupa la desorganización de los -- estudios de la enseñanza media -diecisiete planes en veinte años-. Los Institutos, desnudos de ciencia; las Universidades, cargadas de presunción. Todo ello tiene, a juicio de Romanones, una causa importante:

"La cifra del presupuesto de instrucción pública es tal, que no merece siquiera que nos ocupemos en ella, porque comparada con la de otras Naciones resulta completamente ridícula. La villa de París gasta - 27,5 millones, y el Estado español gasta doce millones escasos. Y lo -- mismo digo de Bélgica, donde se gastan, a pesar de tener un presupuesto la mitad que el nuestro, 25 millones... Para nosotros, la difusión de la -- enseñanza y de la instrucción es una cuestión de vida o muerte".

Hay también otra preocupación que enlaza con la obsesión general de 98 por impulsar el progreso de España: la enseñanza técnica. Faltan técnicos de grado medio, lo que en Bélgica denominan ingenieros y en España contramaestres: "de lo que estamos faltos es de obreros inteligentes, de obreros que tengan ese grado intermedio de cultura entre el que no sabe nada y el ingeniero y facultativo, que no pueden descender a las operaciones secundarias". Y en conexión con todo ello, la enseñanza primaria: "Nosotros, por tanto, consideramos como una parte integrante de nuestro programa la instrucción primaria obligatoria y pagada por el Estado, cueste lo que cueste".

(113) Justamente, al señalar los conservadores **que** las medidas preparadas en el presupuesto tenían notables precedentes, Romanones contesta: "Lo que ha pasado en España es de tal importancia, **que** el ayer no puede ser precedente para hoy en nada, salvo en aquello que nos sirva para apartarnos, reconociendo como buenas las lecciones de la experiencia, de aquello en que cometimos error".

Pero lo que late en todo el discurso es esa convicción que tanto nos recuerda la de los hombres de Cádiz, la creencia firme de que - democracia, libertad y educación son términos indisolubles e inseparables:

"... porque nosotros no podemos creer que estén afirmadas las conquistas de nuestras libertades, mientras no se facilite a los hombres medios de instrucción complementarios y preparatorios de sus derechos; porque nosotros decimos y sostenemos que no consideramos que el sufragio universal existe con sólo tenerlo en la ley, cuando, según resulta de la última estadística, un crecido tanto por 100 de los que en España ejercen el derecho del sufragio no saben leer ni escribir. Así, pueden equivocadamente creer que los principios democráticos fracasaron: parece -- fracasado el sufragio universal, parece fracasado el Jurado y todos nuestros derechos y conquistas ? Por qué? Porque a esa obra no siguió la de continuar instruyendo al pueblo; porque la cultura va disminuyendo y con ello se irá amortiguando el efecto práctico de las leyes liberales".

De esta forma, cuando Romanones es nombrado ministro de Instrucción Pública el 6 de marzo de 1901, el programa de gobierno no se hace esperar: en veinte meses la reforma se hace realidad. Ahora bien, el -- espíritu de Romanones no es un espíritu sectario, como hasta la saciedad le inculparon sus adversarios políticos; por el contrario, Romanones hace suyo el proyecto de ley de García Alix salvo en aspectos inconciliables - para su ideario, mantiene en general las reformas de aquél y las supera en cuanto a contenido, coraje y decisión. Lo que ocurre, como tendremos ocasión de analizar de inmediato, es que el clima político de estos años no es ya el mismo. La polémica sobre la libertad de enseñanza, la aplicación de la Ley de Asociaciones a las Congregaciones religiosas, el impacto de los sucesos de Francia: todo se pone en contra de los proyectos de Romanones, lo que no impide su realización en toda la línea. Más aún, muchas de las reformas de Romanones serán, a pesar de todo, inalterables.

Una de las grandes batallas, ganada para siempre, fue la de conseguir que una vieja aspiración liberal se hiciera realidad. Nos referimos al Real Decreto de 26 de octubre de 1901, por el que a partir de 1902 - se incluirían en los presupuestos del Estado el pago de los Maestros (114), proyecto que, como el mismo Romanones confiesa, fue posible gracias a la intervención de Sagasta que tuvo que vencer la notable resistencia del Ministerio de Hacienda. No fue menor la resistencia de los conservadores cuando Romanones, con buen juicio, decidió elevar el Real Decreto a -- Proyecto de Ley y obtener así para sus propósitos la estabilidad de una norma de este carácter. Los conservadores tuvieron miedo del proyecto porque perdían uno de los medios de influencia más notables, al pasar los Maestros a depender del Estado y no de los caciques locales. A pesar de la oposición de los conservadores, el proyecto se convirtió en Ley -- (115).

(114) El decreto regulaba también la reorganización de la enseñanza primaria con el deseo de colocarla a la altura de los tiempos e impartir una instrucción integral, aspecto éste de la calidad y de la renovación - pedagógica que se explica en Romanones por sus relaciones con la Institución Libre de Enseñanza, de lo que habremos de ocuparnos en otro lugar (Véase el Real Decreto en el Anuario legislativo de Instrucción Pública, 1902, págs. 744 a 757).

(115) Romanones defendió bien el proyecto, invocando el principio de la realidad como la mejor defensa parlamentaria: "Mi finalidad se reduce a una sola cosa: tener maestros. Para eso quiero ante todo que se les pague, porque mientras no se les pague, no se podrá tener maestros: carecemos del factor esencial para la educación nacional, tal es mi plan y - me parece que no puede ser más sencillo ni más absoluto" Diario del Senado, 23 de diciembre de 1901, pág. 1886.

Una de las primeras medidas del Ministerio de Romanones sería la de reglamentar los exámenes, tanto de la ~~enseñanza~~ enseñanza oficial como de la privada (116). De este modo, Romanones ~~reafirmaba~~ afirmaba la línea anterior de García Alix, si bien introducía notables modificaciones de carácter liberal. Se establecía un sistema de examen en los establecimientos oficiales que beneficiaba extraordinariamente a sus ~~alumnos~~ alumnos, beneficios que -- hasta ahora sólo la enseñanza privada había disfrutado. Se creaban, pues, dos tribunales: mientras los alumnos oficiales se examinaban ante un tribunal integrado por sus profesores y en su propio establecimiento, lo que venía a constituir casi una formalidad pues "el maestro conoce al discípulo", los alumnos privados se examinaban ante un tribunal compuesto de profesorado oficial, con sede en el Instituto, y del que sólo participaba - un profesor privado con título idóneo, con voz pero sin voto.

Las diferencias sustanciales con el decreto de García Alix se centraban en dos temas: la enseñanza de la religión y la titulación del profesorado de los Colegios religiosos que formaba parte de los tribunales de examen. Respecto de lo primero, se restablecía la vigencia del Real Decreto de 25 de enero de 1895 (117), es decir, la religión se convertía -- en asignatura voluntaria pues "aún cuando el Ministro que suscribe reconoce ante todo la necesidad moral y social de esta enseñanza, no puede imponerla, sin faltar abiertamente a la Constitución del Estado, y a ---- imponerla equivaldría el exigir su aprobación". Era obvio que no le agradaba a Romanones, de confesión católica por otra parte, que la religión

(116) Real Decreto de 12 de abril de 1901. Anuario Legislativo de Instrucción Pública, 1902, págs. 265 a 283.

(117) Véase Capítulo IX, pág. 208 y ss. Recuérdese que entonces este - decreto mereció, al menos, el silencio del episcopado español.

se enseñara ni siquiera voluntariamente en las escuelas: "Hasta la misma denominación es impropia e irreverente, tratándose de tan elevado principio de educación, que no de enseñanza". Respecto de las titulaciones de los religiosos, el preámbulo justificaba la necesidad de volver a la regla general, porque si bien "no sería justo negar los servicios que a la educación nacional prestan estas Corporaciones religiosas... no puede sostenerse que el hecho de pertenecer a ellas da la suma de conocimientos y aptitudes que sólo mediante largos años de estudios en las Universidades pueden obtener los demás ciudadanos españoles".

Como puede sospecharse, la reacción frente a Romanones, en un clima ya de apasionado debate entre clericales y anticlericales, fue exorbitante. Las acusaciones de sectarismo y jacobismo se extremaron al máximo. No obstante, cuando Romanones escribe sus "Memorias" muchos años después, escribe:

"Respondió esta disposición a mi criterio respecto de la tolerancia religiosa y, además, no podía suponer al dictarlo, dado el catolicismo de la familia española, que desapareciera casi por completo la matrícula y la asistencia a las cátedras de religión al convertirla en voluntaria" (118).

En la misma línea de preocupación liberal se encuentra la ordenación de las enseñanzas técnicas. Al igual que su predecesor, Romanones

(118) Conde de Romanones, "Notas de una vida", Tomo segundo, Ed. Renacimiento, Madrid, s/a. pág. 80.

considera que lo más conveniente hubiera sido la creación de una enseñanza dual que potenciara al mismo tiempo la cultura general mediante el Bachillerato y la cultura tecnológica por medio de las enseñanzas técnicas, pero, una vez más, la penuria del tesoro público hacía inviable este planteamiento. De ahí que se acudiera a un plan original mediante la transformación de los Centros estatales de Bachillerato en Institutos Generales y Técnicos.

De esta suerte, el Real Decreto de 17 de agosto de 1901 organiza la enseñanza media "de modo que responda a un estado social tan complejo como el presente y a unas necesidades tan variadas como son las de la moderna vida comercial, industrial y científica"(119). Así, el artículo primero establece que los Institutos de segunda enseñanza, con la denominación ya indicada, darán las siguientes enseñanzas: estudios generales de Bachillerato, estudios elementales y superiores de Magisterio, estudios elementales de Agricultura, Industria, Comercio, Bellas Artes y enseñanzas nocturnas para obreros.

¿Cómo se articula tan original plan de estudios?. Los de Bachillerato se impartirán en seis cursos con un plan muy parecido al de García Alix, porque aunque Romanones hubiera deseado introducir modificaciones importantes, la prudencia le aconsejaba no alterar lo que era de reciente implantación. (120)

Los estudios de Magisterio se dividían en elementales y superiores. Para los primeros era requisito previo tener dieciseis años cumplidos, aprobar el examen de ingreso en el Instituto y cursar tres años de estudios específicos en el mismo centro de referencia. Finalizados los estudios,

(119) Anuario legislativo de Instrucción Pública, Madrid, 1902, págs. 445 a 484.

(120) No obstante, se disminuye la importancia del latín en favor de la gramática castellana, se introduce la caligrafía y se reafirma el carácter voluntario de la Religión, modificación que, como ya hemos visto, fue una de las primeras medidas de Romanones.

era preciso aprobar una reválida cuya superación daba lugar al título de Maestro elemental, título que acreditaba para el ejercicio profesional. Para los estudios superiores se exigía ser Maestro elemental, cursar - dos años en el Instituto y aprobar una reválida. El título de Maestro superior facultaba para opositar a las cátedras vacantes de las Escuelas Superiores de Maestros, radicadas en el Instituto. Con esta reforma, pensaba Romanones que "el Maestro español llegará a ser, lo que han sido y son el Maestro alemán, el suizo, el sueco y el italiano: creadores de individualidades inteligentes y de nacionalidades respetables (121).

La idea de hacer de los Institutos un semillero de cultura humanística y científica, un haz complejo de centros clásicos y modernos, se concretaba con la impartición en los mismos de estudios de Agricultura -- tres cursos- cuya aprobación supondría la obtención de los certificados de Périto agrónomo y Périto agrimensor; estudios de "Industrias", divididos en elementales -tres cursos y título de Práctico industrial- y superiores, éstos últimos de tres años de duración con sede sólo en Institutos - de determinadas provincias y concebidas como especialidades que suministrarían al mercado nacional técnicos con la titulación de mecánicos, electricistas, metalúrgistas ensayadores, químicos y aparejadores; estudios de Comercio que, al igual que los anteriores, se dividían en elementales -título de Contador de comercio y tres cursos de impartición- y superiores -- dos años más y título de Profesor mercantil-; estudios de Bellas Artes, divididos también en elementales -dos cursos cuya superación facultaba el ingreso en las Escuelas Superiores de Artes industriales y Escuelas Superiores de Bellas Artes- y superiores -dos cursos en aquéllas- (122); finalmente, se establecían los estudios nocturnos para obreros con carácter gratuito

(121) Preámbulo del Decreto, pág. 450.

(122) Las Escuelas Superiores de Bellas Artes se dejaban a una posterior reglamentación. Por otra parte, no especificaba el decreto la titulación que se otorgaba, aunque de los estudios que se establecían (cerámica, orfebrería, fotografía, carpintería artística, etc), se deducía la finalidad de la profesión.

y asistencia obligatoria para los matriculados.

Este brevisimo resumen del Plan Romanones es, creemos, sumamente significativo. Se trataba fundamentalmente de crear lo que hoy denominamos "carreras cortas" de carácter técnico y artístico, de las que aún hoy estamos tan necesitados. Sin embargo, recibió un ataque virulento a su derecha y a su izquierda. Posiblemente, el proyecto era demasiado original. A este respecto, el propio Romanones considera que fue la oposición de los docentes lo que le hizo fracasar:

"Intenté también cambiar la orientación de la segunda enseñanza, disponiendo que los estudios técnicos se desarrollaran a compás de los clásicos y que sirvieran de preparación para las carreras industriales - las enseñanzas dadas en los Institutos. La medida no arraigó, pues el profesorado oficial resistió a aquel injerto; fue lástima, pues la idea, -- bien planteada, podría tener eficacia" (123).

Por último, la obra reformista de Romanones alcanzó también a la Universidad. En primer lugar, a los pocos días de ser nombrado ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, dicta la Real Orden Circular de 21 de marzo de 1901 que, ante determinadas interpretaciones producidas en el mes de enero de ese mismo año, mantiene y aclara en toda su extensión la circular Albareda de 1881:

"Aquel documento señaló una etapa nueva en la vida docente. La independencia del Profesor quedó consagrada; abolióse el irritante absolutismo del Estado, contra el cual se produjeron tantas y tan justas quejas y tuvo desde entonces el Profesor todas las garantías indispensables para cumplir con su Ministerio. El sentido de la Real Orden de 3 de marzo de 1881 ha de mantenerse" (124).

(123) Romanones, obra citada, pág. 84.

(124) Anuario Legislativo de Instrucción Pública, Madrid. 1902, págs. 234 a 236.

Restablecida la plena libertad de cátedra en la Universidad, hay otra medida que nos interesa destacar: el Real Decreto de 18 de julio de 1901 concediendo pensiones a los alumnos para ampliar sus estudios en el extranjero. La necesidad de reformar la enseñanza va unida, inevitablemente, a la de renovar el Profesorado, acudiendo a donde el conocimiento esté más avanzado, pues "la verdad no reconoce límites, y la ciencia, que a la verdad rinde culto, une las inteligencias en la universalidad de los estudios" (125). Por otra parte, tal ha sido fundamentalmente el proceder y "el ejemplo de las naciones más cultas" para conseguir "el doble fin de no quedar retrasadas en la vida científica y acelerar el desarrollo de la cultura nacional". Romanones invoca también, lo - - - que sin duda le honra, el precedente del "Informe Quintana", que proponía ya salir fuera del reino para adquirir en las naciones sabias de Europa el complemento de la instrucción; recuerda, en el campo de las realizaciones legislativas, el Real Decreto de 1898 que facultaba al Ministerio de Fomento para enviar al extranjero a los nueve primeros Maestros que hubieran destacado en los exámenes de revalida, así como el Real Decreto de 6 de julio de 1900 de García Alix que, tímidamente, concedía licencia a los Profesores que la solicitaran para ampliar sus estudios en el extranjero. Por último y a fin de evitar el escollo de las recomendaciones e influencias, Romanones establecía que las pensiones se concederían por oposición ante un tribunal nombrado por el Claustro de Facultad o Escuela Superior entre los que hubieran obtenido premio extraordinario en sus estudios.

Esta idea de perfeccionamiento docente mediante pensiones para el extranjero, germen de la futura Junta de Ampliación de Estudios, la incorporó Romanones a otro proyecto ambicioso, el de reforma universitaria. La aspiración de autonomía para la Universidad arrancaba de 1890 (126).

(125) Anuario legislativo de Instrucción Pública, Madrid, 1902 págs.

380 a 385

(126) La referencia obligada sería la de 1868, pero los excesos producidos abortaron la idea, que sólo renace hacia 1890.

El Congreso pedagógico de 1892 discutirá el problema. La idea se abre camino, propiciada ahora no sólo por la Institución libre de Enseñanza sino, incluso, por el sector más intransigente de la derecha española. Aunque las motivaciones y fines sean distintos, cuando finaliza el siglo XIX existe casi unanimidad en la necesidad de una descentralización universitaria que conduzca a esta institución a una autonomía administrativa, financiera e intelectual. García Alix hará suyo el proyecto de autonomía universitaria y Romanones -admirable espíritu de continuidad- lo asumirá plenamente.

Aunque el proyecto no suponía la autonomía completa, representaba un gran avance sobre la situación anterior. Sin embargo, la situación política en 1901 es, como sabemos, extremadamente tensa. Los neocatólicos piensan ahora que la autonomía universitaria beneficiará posiblemente más a los liberales que a la Iglesia. Los mismos liberales aparecen fuertemente preocupados por las dificultades reales que la autonomía universitaria presenta. Surgen dificultades en las dos Cámaras y se forma una Comisión mixta para resolverlas. El informe de la Comisión mixta se aprueba en el Congreso, pero el voto del Senado no llega a producirse. Habrá que esperar a 1919, año en que un Gobierno conservador, esta vez por Decreto, realiza una reforma -la Reforma Silió- que, sin embargo, no logró convencer a los defensores de la autonomía universitaria.

5. De nuevo, la libertad de enseñanza.

La política inteligente y progresiva de García Alix apenas había encontrado resistencia. En cambio, la política de Romanones, que en muchas de sus reformas hizo suyos los proyectos de García Alix, despertó en las Cortes y en la opinión pública una auténtica conmoción. ¿Que había sucedido en España para tan apasionada polémica y tan enconada resistencia?.

En primer lugar, cuando el Gobierno liberal accede de nuevo al Poder en marzo de 1901, la Iglesia española vive pendiente de los sucesos de Francia donde la batalla anticlerical es total, siendo uno de los efectos de esta contienda la entrada masiva de religiosos franceses en España. La Iglesia teme que el Gobierno liberal inicie una política similar a la de los radicales de la República francesa. Quizás por eso la -- organización del año jubilar, verdadero despliegue de multitudes y procesiones por toda España, aparece como una demostración de fuerza frente a posibles ataques. Fuera o no así, lo cierto es que los historiadores -- han registrado que el año jubilar se convierte, precisamente a partir de marzo de 1901, en una fuente de disturbios, de preocupaciones y de graves problemas.

En segundo lugar, el gobierno liberal, fuertemente preocupado -- por la influencia social de la Iglesia, de signo claramente antiliberal, verá crecer extraordinariamente el número de religiosos franceses en España, buena parte de los cuales se dedicarán a la enseñanza. Conforme avanzan los meses, crece la convicción liberal de que es necesario aplicar la ley de Asociaciones de 1887, en conexión con el Concordato de 1851, a las -- Congregaciones religiosas. Ahora bien, aún cuando el artículo 29 del Concordato disponía la aceptación en territorio español de la Orden de San Vicente de Paul y de San Felipe Neri "y otra orden, entre las que estén aprobadas por la Santa Sede", la Iglesia y el Estado discrepaban en su interpretación. (127). Para

(127) El artículo 29 del Concordato decía: "A fin de que haya en toda la Península suficiente número de ministros y obreros evangélicos con los cuales los prelados puedan contar para ir en misión a las ciudades de las diócesis, ayudar a los curas, asistir a los enfermos y para otras obras de caridad y utilidad pública, el gobierno de Su Majestad, que se propone mejorar oportunamente -- los Colegios de las Misiones extranjeras, tomará las disposiciones convenientes para que se establezcan donde sea necesario, después de haber oído a los prelados diocesanos, casas y congregaciones religiosas de San Vicente de Paul, San Felipe Neri y otra orden, entre las que están aprobadas por la Santa Sede, las cuales servirán al mismo tiempo de lugar de retiro para los eclesiásticos, para hacer ejercicios espirituales y para otros usos piadosos".

los liberales el precepto es claro: el Concordato autorizó solamente tres ordenes religiosas. En cambio, la Iglesia considera que la tercera orden puede ser una en cada diócesis, ya que el Concordato trata de garantizar, según el mismo artículo 29, "un suficiente número de ministros y obreros evangélicos"; en consecuencia, no le es de aplicación la ley de Asociaciones que excluye de su ámbito a las "asociaciones de religión católica autorizadas en España por el Concordato". Predomina, en esta dialéctica batalla, el criterio del Gobierno. Pero el Real Decreto de 19 de septiembre de 1901, que aplicará la ley de Asociaciones a todas las Congregaciones Religiosas con exclusión de las tres reconocidas por la norma concordatoria, motivará una implícita declaración de guerra de la Iglesia al Gabinete que preside Sagasta.

De este modo, no debe sorprendernos que la política educativa de Romanones replantee en ambas Cámaras uno de los problemas que gravitan sobre todo nuestro siglo XIX y que alcanzará de lleno al nuestro: la libertad de enseñanza (128). Surgirán así los consiguientes problemas de delimitación, contenido y alcance de la libertad de enseñanza. Sin ánimo exhaustivo pero con intención clarificadora, tratemos ahora de realizar la disección de tan compleja y debatida polémica. Para ello, convendrá tener en cuenta los diferentes contenidos de la libertad de enseñanza, entendiendo que el término implica derechos diferentes, aunque íntimamente ligados entre sí, tales como libertad de la ciencia, libertad de cátedra, libertad de creación de centros -estrechamente unida a la del derecho a enseñar- y, como consecuencia de todo ello, libertad de elección de centros. Sin embargo, al examinar las diferentes posturas veremos cómo la polémica se centra principalmente en la titularidad de la función docente y en la libertad de cátedra.

(128) Véase una amplia exposición en la obra ya citada de Y. Turin, -- Capítulos I y II de la Parte II, si bien pensamos que los diferentes contenidos que la libertad de enseñanza alberga no aparecen suficientemente deslindados.

?Quién tiene el derecho a enseñar? O en otros términos, ¿a -
quién corresponde la función docente?. Es, ~~sin~~ duda, un tema polémico
de indudable trascendencia política sobre el ~~que~~ pesa la historia de --
nuestro siglo XIX y sobre el que se pronuncian todas las tendencias --
políticas.

Para la Iglesia jerárquica, que había ~~tenido~~ el monopolio de la
función docente hasta el siglo XIX, la respuesta es clara. El derecho a
enseñar corresponde a la Iglesia, tal y como se desprende del mandato
eváangelico: "Id y enseñad a todas las naciones...". Hay, sin embargo,
una notable ambigüedad en la utilización del texto bíblico, pues, como -
argumentan los liberales, dicho mandato se refiere a la enseñanza de la
"buena nueva", pero no a la enseñanza portadora de contenidos materia_
les de instrucción, aspecto éste que tiende a ser involucrado en el man_
dato eváangelico por nuestro episcopado.

Para los neocatólicos de Pidal, en cambio, el derecho a enseñar
corresponde a la familia, única institución legítima y obligada a impar_
tir la educación. Que los neocatólicos se aparten en cierto modo de la -
teoría anteriormente expuesta -la función docente de la Iglesia- cuando en
todos los aspectos tienden a ser la presencia en la Cámara de las opinio_
nes de aquélla, se explica posiblemente porque en los momentos en que -
se debate de nuevo la libertad de enseñanza no era posible ya mantener el
derecho de la Iglesia al monopolio escolar. De todas formas, la consecuen_
cia que los neocatólicos extraen abaca al mismo fin, ya que consideran -
que sólo la enseñanza privada garantiza adecuadamente el derecho de la fa_
milia a la educación de sus hijos. Ello supone que la independencia de la -
enseñanza privada debe ser completa, escapando así al control del Estado.
Si se tiene en cuenta que la enseñanza privada de la época estaba prácti_
camente en manos de las Congregaciones Religiosas dedicadas institucionalmen_
te a la educación, se comprende que neocatólicos y episcopado confluyan al
final en la misma identidad de soluciones.

Los conservadores, en los que los neocatólicos se integran, mantie_
nen una postura favorable al Estado. Recuérdese cómo en la discusión del

artículo 12 de la Constitución, el propio Silvela señalará que el Estado tiene "su manera de entender la instrucción pública, que desenvuelve también por medio de su intervención de la enseñanza" - (129). El partido conservador mantendrá, pues, el derecho del Estado a establecer la instrucción obligatoria, a conferir los grados académicos y a controlar el sistema educativo en su conjunto. Más aún, esta tendencia se va acentuando hasta llegar a García Alix, enérgico defensor de los derechos del Estado, que en 1900 afirmará:

"Creo que uno de los principales fines del Estado es la educación y la instrucción... No atacaré jamás a ningún centro de enseñanza creado por iniciativas personales; pero reglamentaré esa enseñanza, sometiendo a las leyes constitucionales... Yo rehusó considerar a la enseñanza como un medio de gobierno, pero no quiero que el Estado la abandone -- para entregarla a las instituciones ni de la derecha ni de la izquierda" - (130).

Para los liberales afirmar el derecho del Estado a la enseñanza encerraba graves problemas a la luz de su ideología, ya que defender a todo trance la libertad se compaginaba mal con el intervencionismo estatal. Sin embargo, la realidad les indicaba que el Estado no podía abstenerse de intervenir en asunto tan grave como la educación, ni olvidar que en los colegios religiosos se enseñaba que "el liberalismo es pecado". De ahí que su teoría se funde más que en el derecho del Estado, que no se niega tampoco, en el deber del Estado. En una sociedad ideal, el Estado se debería limitar a garantizar la libre concurrencia educativa, pero en la sociedad española, hic et nunc, el Estado no debe limitarse a proteger o estimular la libre iniciativa, sino que debe organizar y crear su propia

(129) Véase Capítulo IX, pág. 187 y ss.

(130) Diario del Congreso, 17 de diciembre de 1900, pág. 595.

red de establecimientos públicos y, desde luego, mantener el debido control y la adecuada inspección sobre toda la enseñanza. Debajo de la teoría late, pues, el temor de los liberales a que una abstención del Estado entregue la educación en manos de la Iglesia. Por eso dirá Romanones en el Senado: "Si bien es verdad que el Estado no debe modelar los espíritus, conviene también que ~~impida~~ que otros los modelen" (131). Esta decidida defensa del Estado les ~~supondrá~~ la acusación de jacobinismo, pero la verdad es que el escaso presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública hacía ridícula la acusación. Quedaba un amplio campo para la enseñanza privada: la realidad era que los liberales no luchaban por suprimirla, sino por someterla al control del Estado, control que es concebido más como un deber que como un derecho del Estado.

Finalmente, a la izquierda de los liberales estaba la minoría parlamentaria que representaba a los republicanos. Para éstos no puede hablarse de un derecho del Estado a la enseñanza. La educación es una función que corresponde a la sociedad y que el Estado debe tutelar. Sólo transitoriamente debe el Estado enseñar hasta que la sociedad pueda -- cumplir íntegramente esta función. Los republicanos defendían, pues, la teoría pura de los liberales del 68. Ahora bien, hay también un trasfondo táctico, pues si se afirma rotundamente que la enseñanza corresponde al Estado, ¿cómo eludir las consecuencias del artículo 11 de la Constitución?, ¿cómo evitar las obligaciones de un Estado católico que tiene la función de enseñar?. Por esta vía se llegaría a la misma conclusión que los neocatólicos de Pidal. Sólo devolviendo a la sociedad este derecho, se evita el riesgo del monopolio escolar de la Iglesia. También, como veremos después, se evita el riesgo de un Estado instrumentando ideológicamente la educación.

(131) Diario del Senado, 21 de abril de 1902, pág. 305.

Hay también otra cara de la polémica, la que representa la -- discusión sobre la libertad de enseñanza, ~~ent~~endida fundamentalmente como libertad de la ciencia y libertad de cátedra.

La Iglesia española mantendrá, a ~~este~~ respecto, una actitud -- hostil, aún cuando puede observarse un repliegue táctico en el sector -- más inteligente del episcopado. La postura intransigente y clásica podría estar representada en estas palabras del obispo de Palencia:

" En cuanto nos concierne, señores, nunca nos ha asustado la libertad, pero queremos la verdadera libertad, de la que habla el Espíritu Santo, porque la Verdad es la que nos hace completamente libres; no queremos, y protestaremos siempre que tengamos ocasión, no queremos que se concedan iguales derechos a la verdad y al error, a la virtud y al vicio, porque siguiendo ese camino, la sociedad y los pueblos se precipitarán en la pendiente del libertinaje hasta caer en el abismo de la disolución más espantosa " (132).

La desigualdad de derechos que deber ostentar la verdad y el -- error era la doctrina clásica de la Iglesia desde 1876. Pero ya en los -- primeros años del siglo XX, la libertad de enseñanza, en el doble sentido indicado, era una conquista liberal irrevocable. De ahí que el sector más lúcido del episcopado acate por estas fechas la libertad de enseñanza regulada en el artículo 12 de la Constitución. De lo que se quejará la Iglesia en estos años será de que la política liberal de Romanones no respeta la libertad de enseñanza y que, en consecuencia, se dañan los derechos de la Iglesia en materia de educación. También, y paradójicamente, de la libertad de enseñanza, a cuyo amparo acude la Iglesia,

(132) Diario del Senado, 13 de julio de 1901, pág. 343 (El subrayado es nuestro).

se desprende el derecho de ésta a **controlar e** inspeccionar todos los centros de enseñanza a fin de que no se **eduque** a los niños de modo contrario a la moral y al dogma católicos, **principio** que debe manterse de acuerdo con el artículo 2º del **Concordato** de 1851. Por último, se desprende también, por las **mismas razones**, que la enseñanza de la religión debe ser obligatoria (133).

La "Unión Católica" de Pidal será, en este aspecto, fiel reflejo del pensamiento de la Iglesia. Oponiéndose a la libertad de la ciencia y a la libertad de cátedra -no pueden igualarse el derecho de la verdad y del error a propagarse-, defenderán en **cambio**, con razones similares a las expuestas, la libertad de enseñanza para la Iglesia y sus -- congregaciones religiosas.

Los conservadores, en cambio, defenderán a toda costa la libertad de la ciencia y, con carácter restrictivo, la libertad de cátedra. Famasa es la intervención de Cánovas donde, sin menospreciar la unidad católica del país, afirmará que ésta sólo fue possible gracias a la Inquisición y que, por tanto, en nuestro siglo había que admitir la tolerancia - religiosa. De ahí que la defensa de la libertad de la ciencia sea total. En cambio, no lo es la de la libertad de cátedra que por sus repercusiones en la educación de la juventud tiene limitaciones. Libertad de cátedra, por tanto, siempre que no se atente contra la unidad moral que supone el -- cristianismo para la nación, y que la Iglesia representa. Late aquí lo que Aranguren ha denominado "la defensa social", la tesis conservadora de la religión y de la moral como soportes del orden social establecido. (134)

(133) Se alegraría, además, que a un Estado católico le corresponde el deber de garantizar la formación religiosa de los escolares, tal y como se desprende del artículo 11 de la Constitución. En realidad, tambien provenía de la ambigüedad con que el texto había sido redactado: si el acento se cargaba sobre el carácter confesional del Estado, la libertad de cátedra sala malparada; si se insistía - sobre la libertad de conciencia, la libertad de cátedra adquiriría su verdadero - significado.

(134) Aranguren, obra citada, págs. 171 y 172.

Consciente el partido conservador de los ~~servicios~~ prestados por la Iglesia a la Restauración, carecen de fuerza moral ~~para~~ negarle cierta preeminencia en la enseñanza. De ahí las limitaciones a la libertad de cátedra y el apoyo al control religioso sobre la enseñancia estatal, incluido el carácter obligatorio de la religión en los ~~planes~~ de enseñanza no universitarios.

Los liberales mantienen aquí una ~~postura~~ ideológicamente coherente. Decididos partidarios de la libertad de la ciencia, lo son también de la libertad de cátedra. Recordemos a estos ~~efectos~~, las palabras de Sagasta sobre la libertad de la ciencia:

"La ciencia no tiene religión; no hay ciencia católica, ni una ciencia protestante, ni una ciencia mahometana; la ciencia es universal, la ciencia está en todas partes, la ciencia no reconoce patria ni país, ni -- institución, ni creencias; la ciencia vive en todas las latitudes, la ciencia respira todas las atmósferas, la ciencia se desenvuelve con todas las instituciones, la ciencia crece en medio de todas las religiones y no tiene -- más límite que el que Dios plugo poner al entendimiento humano" (135).

Ahora bien, para el partido de Sagasta, la libertad de la ciencia halla su plenitud en la libertad de cátedra. Ya hemos visto en la Circular de Albareda cómo la libertad de cátedra debe ser completa y, como recordará después Romanones, sólo sometida al ~~derecho~~ común. De ahí que los liberales rechacen el control de la Iglesia y exijan que la enseñanza sea laica, es decir, neutral ante la formación del niño. De ahí también que rechacen la enseñanza obligatoria de la religión -no la voluntaria- en los centros oficiales, pues ello violaría la libertad de conciencia y, desde luego, la de cátedra. Hay para los liberales otra razón más que Y. Turin define con precisión: "En realidad, comprobaban que la cátedra de religión era, con la mayor frecuencia, en el corazón de la enseñanza oficial, un arma contra

(135) Diario del Congreso, 14 de febrero de 1885, pág. 2288.

el espíritu de la sociedad moderna y, muy especialmente, contra la tendencia liberal" (136). En vez de formar católicos, se formaban espíritus antiliberales. La Iglesia aparecía, ante los liberales, como un formidable obstáculo a la libertad y al progreso.

Finalmente, los republicanos participaban plenamente del ideario liberal respecto de la libertad de la ciencia y de la libertad de cátedra. De todos modos, les separa de los liberales un temor al intervencionismo del Estado. El temor a que el Estado utilice la educación como vehículo transmisor de sus propios valores ideológicos les lleva a poner el acento en la libertad de enseñanza, entendida también como libertad de creación y elección de centros, de forma que se haga posible el respeto a las diferentes ideologías existentes. En todo caso, su coincidencia con los liberales sobre la necesidad de la enseñanza laica es total.

6. Los conservadores se imponen.

El largo período que abarca desde el Ministerio Romanones hasta la implantación de la Dictadura es un período mal conocido a los efectos que estudiamos y de extremada inestabilidad política. Mal conocido porque aunque existen estudios sobre las realizaciones más brillantes de esta época, como por ejemplo el Instituto-Escuela, falta sin embargo un exámen detallado de las azarosas circunstancias en que se desarrolló la educación en ese tiempo. Inestabilidad política porque desde 1902 a 1923 se suceden atropelladamente 39 Presidentes de Gobierno y 53 Ministros de Instrucción Pública. No obstante, y aunque reiteremos la ausencia de estudios históricos especializados, el análisis de la política a través de su expresión formal, la que suponen los textos normativos, arroja con bastante exactitud una conclusión, cual es la de poder afirmar que este período se caracteriza por un predominio de lo que Francisco Rubio ha denominado "conservadurismo tradicional" (137).

(136) Y. Turin, obra citada, pág. 185.

(137) Francisco Rubio Llorente, "La política educativa", en la obra colectiva "La España de los años 70", Madrid 1974, pág. 433.

Durante este período, y dentro de la tensión constante entre conservadores y liberales por lo que respecta al problema educativo, las grandes batallas siguen planteadas en torno a los problemas que ya hemos destacado : enseñanza de la religión, titulaciones del profesorado, libertad de enseñanza, etc. Se consolidan, sin embargo, ciertas posiciones difundidas por el liberalismo desde sus orígenes, tales como la afirmación del monopolio de la Universidad por el Estado. Ya no se pone en tela de juicio la función docente del Estado en este grado de la enseñanza, ni se cuestiona el derecho del Poder público a la concesión de los títulos académicos con valor profesional. Igualmente, la idea liberal de una enseñanza primaria obligatoria es aceptada de buen grado por los conservadores, de tal modo que es precisamente el gobierno maurista del bienio 1907-1909 el que aumenta la escolaridad desde los seis hasta los ~~doce~~ años⁽¹³⁸⁾. En cambio, la enseñanza secundaria y el status de los colegios regidos por congregaciones religiosas continúan siendo un foco de conflicto donde las reformas de Romanones son relegadas al campo del olvido. Más aún, son gobiernos liberales los que, sin duda ~~acariados~~ por la compleja situación política de estos años, ceden en esta materia. Así, por ejemplo, el Real Decreto de 3 de febrero de 1910 limita la inspección del Estado en los establecimientos privados

a vigilar "las condiciones higiénicas de los locales y a impedir cuanto sea contrario a la moral, a la Patria y a las leyes", al mismo -- tiempo que se destaca "la notoria importancia de los intereses morales y materiales que la enseñanza privada representa" (139). Ciertamente es que, junto al retroceso del intervencionismo del Poder público en la enseñanza, -

(138) La ley de 23 de junio de 1909 modifica la ley Moyano en este sentido. Véase la "Colección Legislativa", Tomo XXXV, vol. 2º. 1909, págs. 684 a 688.

(139) "Colección Legislativa", tomo XXXVII, vol. 1º, 1910, págs. 197 a 199.

los gobiernos liberales acentúan una política de promoción del profesorado -se elevan los sueldos del Magisterio en varias ocasiones- y se crean instituciones de claro sabor institucionista como las Colonias de vacaciones.

Dentro de la inestabilidad política ya señalada, el bienio conservador de 1913-1915 representa otro retroceso del ideario liberal, pues es precisamente en estos años cuando se pierde uno de los triunfos más costosos de Romanones. Nos referimos a la exigencia de titulación a los --- miembros de las Congregaciones religiosas para la impartición de la enseñanza. Así, la Real Orden de 15 de octubre de 1914 autoriza "a los individuos que, dedicados a la enseñanza, pertenezcan a la Compañía de Jesús, Escuelas Pías o Agustinos, para enseñar en sus Colegios libres o incorporados a los Establecimientos docentes oficiales, y para que puedan tomar parte con voz y voto en los Tribunales de examen de sus alumnos, de igual modo que los Profesores colegiados con título de Licenciado o Doctor en ciencias o letras" (140).

Pocos días después, otra Real Orden, al reiterar la necesidad de contar con un cuadro de profesores titulados para la apertura de Colegios incorporados, exceptuaba de este requisito a "los colegios de las Corporaciones religiosas tradicionalmente reconocidas como dedicadas a la enseñanza por razón de su Instituto, como son las de Agustinos, Compañía de -- Jesús y Escuelas Pías" (141).

La situación a partir de la triple crisis de 1917 es, lógicamente, poco apta para una política educativa coherente, sea del signo que fuere. Quebrado totalmente el andamiaje canovista, la Restauración se presenta ya -

(140) "Colección Legislativa". Tomo LI. Vol. 2º. 1914. pág. 511.

(141) Ibidem. pág. 586.

moribunda. Los gobiernos de concentración y de coalición se suceden precipitadamente. Algunos duran semanas, otros meses. En rigor, no cabe hablar de política educativa, aunque es en este último período -- cuando se produce un nuevo intento de autonomía universitaria, de sesgo conservador, del que debemos de ocuparnos con especial interés.

7. César Silió y la autonomía universitaria.

Los intentos para proceder a una reforma universitaria habían sido, desde comienzos de siglo, numerosos. Al proyecto de Romanones había seguido el de Vicente María de Paredes. La opinión universitaria, como hemos visto, reclamaba un cambio profundo. La prensa, los partidos, las Cámaras legislativas se hacían eco continuo de esta necesidad. Sin embargo, cuando César Silió, al ocupar la cartera de Instrucción Pública y Bellas Artes, impulsa el Real Decreto de 21 de mayo de 1919 estableciendo la primera fase de la autonomía universitaria, la reacción crítica fue posiblemente desproporcionada. ¿Qué motivaba esta respuesta a una reforma mayoritariamente solicitada?.

El preámbulo de esta disposición, cargado de una buena dosis de optimismo, tiene, sin embargo, clara conciencia de que se aborda un tema de "notoria complejidad", si bien se declara la intención de ordenar la enseñanza universitaria "en sentido enteramente distinto del que ha imperado hasta ahora". De este modo se justifica la necesidad del -- cambio:

"Las Universidades españolas, de tan gloriosa tradición, que compitieron con las más famosas del mundo en sus días de esplendor, son hoy casi exclusivamente escuelas que habilitan para el ejercicio profesional. El molde uniformista en que el Estado las encuadró y la constante intervención del Poder público en la ordenación de su vida, no lograron las perfecciones a que sin duda se aspiraba: sirvieron, en cambio, para suprimir todo estímulo de noble emulación y matar iniciativas que sólo en la posible diversidad hallan esperanza de prevalecimiento". (142)

(142) "Colección Legislativa", Tomo LXV, Vol. 2º, 1919, págs. 347 a 356.

Las grandes líneas del Decreto Silió eran la autonomía universitaria, la consideración de la Universidad como instituto profesional y como instituto de investigación, la separación de la función docente de la examinadora, la redacción de los estatutos por las Universidades y la reserva para el Estado de la alta inspección, la determinación de las directrices básicas de los planes de estudios y la función examinadora del grado con la consiguiente expedición del título académico.

Contemplada en bloque, la reforma parecía positiva. No obstante, tenía grandes quiebras que la harían imposible. No lo ignoraba César Silió cuando en el propio preámbulo afirmaba: "Podría ser que en los comienzos del nuevo régimen autonómico se luche con dificultades y se registren tropiezos". ¿Cuáles eran esas dificultades?.

En primer lugar, el procedimiento. El Real Decreto se promulgó al mes de tomar posesión el nuevo ministro, lo que le valió las acusaciones de precipitación y ligereza. Aún cuando se admitiera la explicación de Silió de que la reforma no era sino la expresión articulada de un trabajo suyo sobre el tema, fue la clásica norma reformadora impuesta desde arriba, sin participación alguna. Respondía, para decirlo en pocas palabras, a la vieja idea regeneracionista y maurista de la "revolución desde arriba".

En segundo lugar, era una reforma impuesta y autoritaria. Decía el artículo primero: "Todas las Universidades españolas serán autónomas en su doble carácter de Escuelas profesionales y de Centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una organizará su nuevo régimen con arreglo a las siguientes bases"; y el artículo segundo aclaraba sin ningún género de dudas: "todas las Universidades españolas deberán acogerse a los beneficios de este Derecho y procederán desde luego, previo acuerdo del claustro ordinario, a redactar el oportuno Estatuto en que se desarrollen las bases procedentes". (143)

(143) El subrayado es nuestro.

En tercer lugar, como ha destacado Antonio Reyna, lo que se concedía era más una descentralización funcional que una verdadera autonomía, en la que, a pesar de las buenas intenciones, fallaba un elemento clave: la adecuada dotación de recursos económicos a las Universidades - (144).

Finalmente, la reforma encerraba una gran ^{des} confianza hacia la Universidad. La alta inspección, el control de los títulos, la función examinadora del Estado fueron acogidos con verdadera hostilidad por la institución que deseaba reformar. En realidad, la política de Silió adolecía de un grave paternalismo y de la consideración de las Universidades como menores de edad sobre las que había que extremar la actividad tutelar del Estado.

La reforma, por otra parte, encontró también resistencias en aquellos que consideraban excesiva la autonomía otorgada. De esta forma, ante la reacción de unos y otros, el proyecto autonómico fracasó. No impidió este fracaso la remisión a las Cortes de un proyecto de ley en este sentido, que no alcanzó a tener vida en la Gaceta. La verdad era que la inestabilidad política de estos años hacía de muy difícil logro toda reforma -- importante del tipo que fuera. Ello explica que en 1922 se suspendiera definitivamente el régimen autonómico, alegando, lo que era cierto, que tal -- reforma no podía hacerse por una norma gubernativa, pues contradecía preceptos de la ley Moyano, de la Ley del Timbre del Estado y de la Ley de Contabilidad.

(144) Para una mayor información véase el documentado estudio de Antonio Reyna, "Reforma Silió de autonomía universitaria", Revista de Educación, nº 227-228, págs. 54 a 80.

A pesar de todo, la Reforma Silió fue ~~un~~ paso importante para la enseñanza universitaria. La crisis de la Universidad era tal que la autonomía no respondía sólo a viejos ideales, ~~sino~~ también a la necesidad de un minimum de eficacia de la vetusta institución. Por otra parte, tanto el Decreto Silió como el proyecto de ley y los Estatutos que se redactaron influyeron en los intentos posteriores de reforma universitaria, incluida la ley Villar de 1970.

8. La política educativa de la Dictadura.

Los primeros pasos son, contrariamente a lo que pudiera pensarse, fieles al espíritu liberal. Ejemplo de ello es la Real Orden de 25 de septiembre de 1923, relativa a la reglamentación de la enseñanza privada, por la que se dispone el restablecimiento del Real Decreto de 1 de julio de 1902, promulgado bajo el Ministerio Romanones, imponiendo un plazo de treinta días, para que los Colegios privados de primera enseñanza legalicen su situación "en estricto cumplimiento de lo determinado en dichos preceptos, procediendo en otro caso a la clausura definitiva de los mismos" (145).

No obstante, pronto comenzaron las medidas de carácter restrictivo. Por lo que respecta a la enseñanza privada, se suspendió la aplicación de la Real Orden citada "a fin de evitar el cierre de numerosas escuelas". Por lo que se refiere a la libertad de enseñanza o libertad de cátedra, la Real Orden de la Presidencia del Directorio Militar de 13 de octubre de 1925 restringió al máximo dicha libertad para los funcionarios docentes. De este modo, ya conocido para nosotros, se justificaba tal limitación:

(145) "Colección Legislativa", Tomo LXXXI, Vol. 3º, 1923, págs. 400 y 401

"...los Maestros de Escuelas Nacionales y todos los Profesores de la enseñanza pública, que, por la delicada misión que el Estado les encomienda al entregarles la educación de las nuevas generaciones, deben dar ejemplo paladino de virtudes cívicas dentro y fuera de las aulas y conducir a sus discípulos por la senda del bien y del orden social, - tanto en las lecciones que les transmitan y en las doctrinas que les infundan como en la vida que ellos mismo realicen. Así, lo realiza la inmensa mayoría del Profesorado español; pero hay algunos... (que se dedican) a propagandas más o menos encubiertas contra la unidad de la Patria o contra instituciones que, cuales la familia, la propiedad, la religión o la Nación, constituyen el fundamento sobre que descansa la vida de los pueblos. Algunos, aunque poquísimos -pero no por esto menos perniciosos-, llegan a pretender cautelosamente introducir sus nefandas doctrinas en el alma de sus discípulos..."(146).

En consecuencia, se encomienda a los Rectores, Directores de Centros públicos e Inspectores de Enseñanza Primaria "se vigile cuidadosamente acerca de las doctrinas antisociales o contra la unidad de la Patria que puedan ser expuestas por algunos Profesores o Maestros", considerando la falta lo suficientemente grave para abrir el correspondiente expediente, previa suspensión de empleo y medio sueldo, si hubiera indicios de -- culpabilidad. La prohibición no se limitaba a la exposición de tales ideas, sino que alcanzaba también a los libros de texto, siendo responsable el profesor o maestro que los autorizara (en el caso de la escuela privada podía suponer su clausura inmediata).

En el mismo sentido, el Real Decreto-Ley de 19 de mayo de 1928, dispo

(146) Véase la "Gaceta de Madrid", núm. 287, 1925, págs. 194 y 195.

sición de la que nos ocuparemos más extensamente después, si bien -- afirmaba la libertad pedagógica de las Facultades universitarias, se indicaba, respecto de los catedráticos, que la libre exposición "análisis y critica de doctrinas, teorías y opiniones", incluída la elección de métodos y fuentes de conocimiento, sería garantizada "sin que les sea lícito atacar los principios básicos sociales, que son fundamento de la Constitución del país, ni a su forma de Gobierno, ni a los Poderes, ni Autoridades" (147). Curiosamente, se hacía referencia a la Constitución con minúscula. Sin duda porque la Constitución legítima, la de 1876, - había sido infringida, suspendida y relegada al olvido por el propio Directorio.

Hay también un recorte de los escasos poderes autonómicos de los Centros estatales. Bajo este aspecto, resulta sumamente significativo el Real Decreto de 4 de abril de 1927 que, criticando el papel legal de los Claustros en la designación de los directores de los centros docentes, - sienta la doctrina de que éstos deben ser "el nexo y el órgano de enlace entre el Poder público y los Establecimientos que dirigen", por lo que - son auténticos representantes del gobierno y, como tales, deben ser --- nombrados y separados libremente por el Ministro en atención no sólo a las cualidades docentes, sino también a las "especiales condiciones de -- prudencia para el mando y adhesión a los principios de orden y autoridad que sólo el Gobierno puede apreciar en cada caso" (148).

Complemento de esta medida es, sin duda, el Real Decreto de 13 de junio del mismo año, que tiende a limitar la escasa autonomía de los cuerpos docentes. Basandose en "la frecuencia lamentable con que se han repetido actividades tumultuarias e incorrectas en el público que presencia las votaciones de los Tribunales encargados de juzgar las oposiciones

(147) Colección Legislativa de Instrucción Pública, 1929, págs. 266 a 286. (la cita es del artículo 73).

(148) Colección Legislativa de Instrucción Pública, 1927, págs. 183 a 185.

a Cátedra, con grave daño de la disciplina, del decoro universitario y de la independencia de los jueces", la medida a adoptar por la Dictadura será... ¡la supresión de la publicidad de las oposiciones! (149).

Ahora bien, coincidimos con Francisco Rubio en señalar que no sería lícito reducir la política educativa de la Dictadura a los aspectos negativos, sin exponer también los esfuerzos que se realizaron por entender y modernizar el sistema educativo (150). Bajo esta perspectiva, destacan la atención prestada a la construcción escolar para la enseñanza -- primaria y la preocupación por poner al día nuestro bachillerato.

Respecto de las construcciones escolares, es costumbre referirse a los datos aportados por Suarez Somonte que, como Director General de Primera Enseñanza, escribiera el famoso trabajo "Los progresos de la primera enseñanza" (151). Según estas cifras, entre 1924 y 1929 se construyeron 6.000 escuelas, 2.000 de nueva planta y 4.000 de mejora y transformación de las ya existentes. Según los datos oficiales de hoy, a las 2.000 de nueva planta sólo se les pueden sumar 1.824, lo que haría un total de 3.824 frente a las 6.000 ya indicadas (152). En todo caso, fue un notable esfuerzo de construcción escolar en cinco años si lo comparamos con las 5.563 construidas en los veintitres primeros años del siglo. Emilio Lázaro explica este importante incremento atribuyéndolo más " al impulso general de ejecución de obras que, desaparecido el freno de las luchas políticas, caracterizó al período que a un real despertar al problema específico de la abrumadora carencia de escuelas" (153). La ausencia

(149) "Colección Legislativa de Instrucción Pública" 1927, págs. 306 y 307.

(150) Francisco Rubio, obra citada, págs. 442.

(151) Véase en el "Libro de la Exposición Hispanoamericana" pág. 37.

(152) "Datos y Cifras de la enseñanza en España", 1971, Tomo I, Ministerio de Educación y Ciencia. Pág. 40.

(153) Emilio Lázaro Flores, "Historia de las Construcciones Escolares en España", Revista de Educación, nº 240. 1975, pág. 115.

de estudios específicos que profundicen sobre la política educativa de este período nos impide dar una opinión concluyente. Sin embargo, estimamos que no sería justo olvidar algo que ya hemos señalado: hay una vertiente regeneracionista en la obra de la Dictadura que no debemos descuidar. Dentro del regeneracionismo hemos visto también cómo la preocupación por la escuela era patrimonio común de todos los que deseaban la "revolución desde arriba".

Otra innovación de la Dictadura fue la reforma del Bachillerato mediante el Plan Calleja. Aunque la preocupación por este nivel ha sido siempre una de las características del conservadurismo español, se aprecia en el Plan una serie de novedades que tienden a modernizarlo y, en cierto modo, a tecnificarlo. Por otra parte, se vuelve al modelo ya conocido de la división en dos ciclos, uno elemental y otro superior o universitario. Igualmente, late una preocupación por extender el Bachillerato --en este caso el superior-- como medio de acceso y filtro al mismo tiempo para la Universidad. (154)

Debemos volver ahora al Real Decreto-Ley de 19 de mayo de 1928 de Reforma universitaria, disposición que muestra una vez más que las reformas, para que sean auténticas, no pueden realizarse "desde arriba", sin participación de los elementos afectados. Volvemos a examinar esta norma porque fue, sin duda, una de las causas de la caída de la Dictadura, en el sentido de que desencadenó el movimiento de protesta estudiantil y aceleró

(154) Otra novedad fue la regulación de la Formación Profesional, aunque la iniciativa no se producía aquí por el Ministerio de Instrucción Pública, sino por el de Trabajo. Era, como ha sido hasta hace poco tiempo entre nosotros, una enseñanza orientada hacia la producción sin conexión alguna con el sistema educativo.

la oposición intelectual al régimen. Una vez más en nuestra historia, el punto de conflicto fue el complejo problema de las relaciones entre la enseñanza pública y la privada, concretada en el famoso artículo 53 (155).

El artículo 53 decía: "los alumnos que hubieran realizado sus estudios asistiendo habitualmente, durante los años exigidos como mínimo de escolaridad, a Centros de estudios superiores que por más de veinte años de existencia hayan acreditado notoriamente su capacidad científica y pedagógica, realizarán sus exámenes de fin de curso en idéntica forma que los que hubieren exigido sus cursos normales en la Universidad, siendo examinados en ella por dos Profesores de aquéllos, presididos por un catedrático de la Facultad en que estuvieran matriculados". Se trataba, pues, de equiparar al Colegio de Jesuitas de Deusto y al de Agustinos de El Escorial con la Universidad en lo referente a la consecución del título académico, sin que se exigiera más requisito que un examen presidido por un Catedrático de Universidad. Era volver a la vieja pretensión de Pidal y Mon.

La protesta no se hizo esperar. Protestó el claustro de profesores de la Universidad Central y el movimiento estudiantil. El comienzo del curso fue extremadamente agitado. El Gobierno dispuso la pérdida colectiva de la matrícula, cerró la Universidad Central y decretó la suspensión de sus autoridades. El espectro de "la cuestión universitaria" volvía de modo inquietante: renunciaron a la cátedra Ortega, Jiménez de Asúa, - Fernando de los Ríos, Sánchez Román, García Valdecasa y Wenceslao Roces.

La respuesta del Gobierno fue la propia de los regímenes autoritarios "mantenella y no enmendalla". Más aún, en una de las notas oficiales a que era tan aficionado Primo de Rivera, el Gobierno replicaba:

(155) La reforma era, en principio, una reorganización de los planes de estudios de las distintas Facultades con el deseo de otorgar una mayor libertad a estos centros respecto de la dirección pedagógica de las enseñanzas.

"No le arredra (al Gobierno) el problema de ir suspendiendo, una a una, el funcionamiento de las universidades.... Reducir el número de universidades hasta ver conseguido que su funcionamiento se ajusta a normas de disciplina y orden, que han de ser esencia de su vivir, no constituye un problema vital para España, donde es sabido que sobran muchos abogados, y médicos..." (156).

Sin embargo, la marea de protesta siguió ascendiendo. Al cabo, el Gobierno publicaba en la Gaceta, el día 24 de septiembre de 1929, la derogación del polémico artículo 53. La Dictadura, que había creído posible la regeneración de España excluyendo de esta empresa a la libertad, estaba ya herida de muerte.

9. La Administración Educativa.

La ley de 31 de marzo de 1900, por la que se aprobaban los presupuestos generales del Estado, establecía en su artículo 20: "se autoriza al Gobierno para reorganizar en dos Departamentos ministeriales los servicios que constituyen hoy la Sección 7^a del presupuesto general de gastos, Ministerio de Fomento, sin aumentar los créditos votados para 1900" (157). Se cumplía de este modo la antigua aspiración liberal de asignar un departamento ministerial específico a las tareas de la educación (158).

Haciendo uso de la citada autorización, el Gobierno refrendaba el -- Real Decreto de 18 de abril de 1900 sobre división del Ministerio de Fomento (159). Además de invocarse el Real Decreto de 7 de mayo de 1886 como (156) Citado por Tuñón de Lara, "La España del siglo XX", Librería Española, Paris, 1966, pág. 176.

(157) Véase "Anuario Legislativo de Instrucción Pública", Madrid 1901, pág. 150.

(158) Recuérdesse cómo ya en 1838, al dictaminar la Comisión parlamentaria el proyecto de ley de Someruelos, se hacía notar la ausencia de un departamento de instrucción pública "necesario de todo punto entre nosotros", Véase el capítulo V, pág. 96, de esta obra.

(159) Véase "Anuario Legislativo de Instrucción Pública", Madrid 1901, págs. 164 a 167.

precedente legal -incumplido, añadimos nosotros- y de apuntar razones ya indicadas en la expresada disposición, el Real Decreto de 1900 justificaba la creación del Ministerio de Instrucción Pública con estas palabras:

"En la obra de reconstitución de los organismos por medio de los -cuales el Estado ha de impulsar el desenvolvimiento de la Nación, dotándo la de medios para afirmar y mantener su personalidad independiente, hay dos órdenes de instituciones que reclaman urgentes reformas y necesarias actividades: La instrucción general y los intereses materiales que responden a las dos grandes fuerzas generadoras del progreso y de la riqueza -de un pueblo, su cultura moral y sus instrumentos de producción, de trabajo y de cambio".

Al nuevo departamento, bautizado como Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, se le asignará como competencia ^{la de} entender de "todo lo relativo a la enseñanza pública y privada en todas sus diferentes clases y grados, en el fomento de las ciencias y las letras, Bellas Artes, Archivos, Bibliotecas y Museos" (artículo 2º). También se le incorporan la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico.

El nuevo Ministerio nace a la vida pública con una estructura administrativa sencilla: una Subsecretaría y cuatro Secciones, además de la citada Dirección General que posteriormente pasaría a otros departamentos. Las Secciones estaban encargadas de las competencias relativas a Universidades e Institutos, Primera Enseñanza y Escuelas Normales, Bellas Artes y Construcciones Civiles, y Escuelas Especiales.

En el ámbito periférico, la organización del Ministerio seguiría la línea marcada por la Ley Moyano de 1857. La primera organización local, de carácter supraprovincial, era el distrito universitario, dirigido por el rector como máximo representante del poder central, a quien correspondría la dirección, vigilancia y control de la actividad educativa desarrollada en los distritos. A nivel provincial se respetaban las Juntas Provinciales, lo mismo que a nivel municipal las Juntas Locales, presididas por los gobernadores civiles y los alcaldes respectivamente y con competencia sobre

los asuntos educativos correspondientes a la provincia y al municipio. La organización se completaba con la Inspección Primaria -creada por Real - Decreto de 12 de abril de 1901- y por las Secciones administrativas provinciales de Enseñanza Primaria y Bellas Artes, órganos locales de la Administración Central y que, sin embargo, no sólo dependían de ésta, sino también de la Junta Provincial y del Gobernador Civil.

Este era, pues, el embrión de la Administración Educativa. Como organización a nivel central, se resintió de defectos graves, muchos de ellos no imputables a la propia Administración (creciente inestabilidad política, politización de la educación, insuficiencia presupuestaria crónica, etc). A nivel periférico, las competencias de Diputaciones y Ayuntamientos sobre las enseñanzas secundaria y primaria respectivamente, quebraron por falta de recursos económicos; la Universidad, sumida en su propio problema autonomista, se desentendió de hecho de los demás niveles de la educación dentro de su distrito; la Inspección Primaria, creada como órgano - eminentemente técnico y de asesoramiento a profesores, centros y autoridades, asumió cada vez más funciones preponderantemente burocráticas.

No obstante, la organización de la Administración Educativa fue adquiriendo cierto grado de tecnificación y de especialización. Desde esta perspectiva deben considerarse las creaciones posteriores de la Dirección General de Enseñanza Primaria, la de Bellas Artes y la de Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior (160).

La creación de la Dirección General de Enseñanza Primaria tiene particular interés, según se desprende del propio Real Decreto de 1 de enero de 1911 por el que se establece dicho centro directivo (161). El preámbulo - recoge los problemas existentes aún en la década de los años diez - falta

(160) La Dirección General de Bellas Artes fue creada por Ley de Presupuestos correspondiente al año 1915 y desarrollada por Real Orden de 26 de enero del mismo año. La Dirección General de Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior fue creada por la Dictadura en 1925, suprimida en 1930 y restaurada con la Segunda República.

(161) Véase la "Colección Legislativa de Instrucción Pública", Madrid, 1911, págs. 8 a 13.

de escuelas, ausencia de maestros bien preparados y bien pagados, fuerte porcentaje de analfabetización, etc., insistiendo en que, sin desconocer la importancia de otros niveles educativos, la escuela primaria seguía siendo "como órgano de la cultura general, indispensable a todo ciudadano, institución a cuyo progreso va unida, en gran manera, la suerte de los pueblos y la resolución de hondos problemas de índole político y social".

La importancia de la enseñanza primaria inducía, pues, al partido liberal a dedicarle un órgano específico de dirección y administración. Lo significativo es que este órgano es concebido como eminentemente técnico, tal y como expresamente se señala en el preámbulo de esta disposición:

"El segundo propósito a que obedece el planteamiento de la Dirección General, es el de establecer resueltamente en este Ministerio Centros técnicos desligados de la política, que representen algo permanente - en correspondencia con las muchas cuestiones de enseñanza en que se ha llegado ya a una doctrina común y fija, aceptada por todos los políticos y por todos los pedagogos, y que puede desenvolver una continuidad de acción sin vaivenes ni mudanzas repetidas y bruscas...".

Adecuándose a este principio, que es "la clave de los progresos realizados en la enseñanza por otros países que han distinguido entre la parte política y la no política de este orden de la administración y gobierno", el artículo primero del Real Decreto establecía expresamente que la señalada Dirección General "tendrá el carácter de Centro técnico encargado del estudio y resolución de los asuntos relativos a aquel grado de la enseñanza".

Finalmente, sería obra de un ministro conservador la creación en 1920 de la Oficina Técnica de Construcción, lo que supondría el comienzo del intervencionismo del Estado en las construcciones escolares. De este modo, el Real Decreto de 28 de noviembre de 1920, por el que se crea dicha oficina, inaugura la nueva política de construcción directa del Estado, en determinados casos, de centros docentes, estableciendo también unas fórmulas de colaboración con los Ayuntamientos que, prácticamente, han llegado hasta nuestros días.

XI. LA EDUCACION, ENCRUCIJADA DE LA RESTAURACION

1. "Innovadores" y "Tradicionales"

Desde que Sanz del Río pronunciara su famoso discurso inaugural en el curso académico 1857-1858, el krausismo se presentó en España como una actitud militante de transformación moral de la nación. En realidad, el krausismo era un episodio local si lo relacionamos con el enfrentamiento general producido en Europa entre la Iglesia y las fuerzas que aspiraban a representar el mundo moderno. En el centro de esa batalla se encontraba precisamente la educación.

De este modo, y por lo que respecta a la educación, la división de apologistas y heterodoxos trazada por Menéndez Pelayo, da paso a otra distinción más actualizada, la que Gómez Molleda ha definido como enfrentamiento entre "innovadores" y "tradicionales", portadores ambos de dos concepciones opuestas de la educación (162).

Los innovadores eran los hombres que, agrupados alrededor de Sanz del Río primero, en torno a Giner después, aspiraban a una transformación radical de España mediante una renovación pedagógica. Eran, políticamente, demócratas y liberales, aunque, como es sabido, rehuyeran la política de partido. Eran también profundamente religiosos -el krausismo comportaba una actitud religiosa-, aunque esta religiosidad tropezaría con el catolicismo rígido propiciado por la Iglesia. Moralmente, eran puritanos: intachables en su conducta pública y privada. Pedagógicamente, eran renovadores: aspiraban a "hacer hombres", a hacer de la educación interior el camino para el nacimiento de una nueva España, la España moderna - que tantas veces soñara Giner.

(162) María Dolores Gómez Molleda, "Los Reformadores de la España - Contemporánea", Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid 1966, pág. 17 y ss.

210.

Los tradicionales, por el contrario, aspiraban a defender los derechos de la Iglesia, a quién consideraban injustamente atacada. Adoptaban, como la Iglesia, una postura defensiva -ésta el anatema, aquéllos el discurso, la prensa y el libro-; sólo a principios del siglo comenzará una auténtica ofensiva, que pronto analizaremos, en un intento de contraponer al institucionismo realizaciones prácticas.

Proceden, políticamente, del carlismo y del integrismo; son, para decirlo brevemente, profundamente antiliberales -"el liberalismo es pecado"- (162 bis) Filosóficamente, aparecen como apologistas del tomismo. Obviamente, son católicos "a machamartillo", decididos enemigos de la secularización de la vida pública. Por último, su posición ante la educación es de combate: conseguir que la enseñanza oficial sea católica, es decir, acorde en todo momento con el dogma y la moral católicos; conseguir que se reconozca el derecho de la Iglesia a inspeccionar la enseñanza, sea cual fuere la escuela en que se imparta.

Dado el perfil de ambos contendientes, ¿nos sorprenderá que entre ellos se abra una sima profunda que imposibilite el mutuo entendimiento? En una sociedad cuyo control moral y religioso, sumamente rígido y sin fisuras, era realizado escrupulosamente por la Iglesia, una actitud tolerante, racionalista y liberal como la de los krausistas no podía tener acomodo. No nos extrañe, pues, que las imprecaciones sean continuas y de elevado tono: filosofastros, herejes, falsos maestros, corruptores de la juventud, panteistas, propagandistas de impías doctrinas.... No nos extrañe -- tampoco que los tradicionales reciban también su dosis artillera: falsos -- cristianos que han olvidado el mensaje evangélico, polemistas irascibles, fanáticos, enemigos de la ciencia y del pensamiento, sofistas, violadores de la intimidad de las conciencias...

(162 bis) Un grupo, la Unión Católica, colaborará con Cánovas no sin graves críticas internas por su acercamiento al partido conservador.

?Cómo evitar, pues, que las cañas se tornaran lanzas? Hay un momento muy significativo de nuestra pequeña historia donde se muestra la existencia de dos concepciones antagónicas del pasado y del futuro que se desea construir. Nos referimos al famoso Brindis del Retiro y consiguiente enfrentamiento entre Giner y Menéndez Pelayo. Porque mientras para éste la España futura, si quiere responder a su propia esencia, tiene que ser fiel a la España que fue, para aquél, si España habría de seguir siendo, tendría - que ser también lo que no fue en el pasado. Frente a la España de la unidad católica de los tradicionales, los innovadores sueñan con la España laica; frente a una España intransigente y coactiva, se alza una España tolerante y partidaria de la concordia; frente a una España aislada y cerrada en sí misma, una España abierta a Europa y al mundo moderno. En definitiva, - sobre innovadores y tradicionales se cierne el problema más general que vive toda la Europa de su tiempo, el problema de la secularización de las - instituciones públicas y en especial de la enseñanza.

Los tradicionales defienden a toda costa la enseñanza confesional. Los innovadores, en cambio, ven en la enseñanza confesional la causa fundamental de la división de los españoles. Los tradicionales estiman que la enseñanza confesional proporcionará nuevos defensores de la Iglesia, los innovadores consideran que esta enseñanza incrementará más aún la división - de los ciudadanos, la dualidad, la lucha sin fin. De ahí que para los innovadores sea la tolerancia uno de los ejes cardinales de la renovación pedagógica que pretenden, mientras que para los tradicionales la intransigencia sea una virtud que hay que estimar, aprender y practicar.

2. La Institución libre de enseñanza.

Vicente Cacho nos ha recordado cómo el krausismo tiene su primer foco de incubación en las famosas sesiones del Círculo Filosófico de la calle de Cañizares, si bien el antecedente inmediato de la Institución se encuentra posiblemente en el Colegio Internacional fundado por Salmerón en 1866

(163). Es significativo resaltar que el proyecto de Salmerón, netamente krau

(163) Vicente Cacho Viu, obra citada, págs. 99, 122 y 186.

sista, aparece como respuesta a la política represiva del partido moderado años antes de la revolución de septiembre, de ~~análoga~~ manera a lo que representaría pocos años después la creación de la Institución Libre de Enseñanza como respuesta a la política del Marqués de Orovio. Igualmente, el Colegio Internacional aspira a crear un nuevo ambiente para la educación, acogiendo al niño desde sus primeros años hasta los días de su formación universitaria. En el Colegio convivían profesores y alumnos en un clima familiar; incluso, algunos alumnos vivían en régimen de internado, dentro de un contexto más parecido al de un hogar familiar que a un internado clásico, ambiente que será una de las características más elogiadas de la ^{posterior} Residencia de Estudiantes. Por último, en el Colegio Internacional se perfilaba ya el tipo de profesor que acuñará definitivamente la Institución: el de modestos artesanos entregados vocacionalmente a la enseñanza.

La segunda "cuestión universitaria" provocó, como ya hemos visto, la separación de la Universidad de los catedráticos disidentes. Aunque los primeros pasos de Giner son balbuceantes -varios profesores constituyeron -- con Giner una "Academia de Estudios Superiores"--, pronto se impone en su ánimo la idea de acometer la renovación pedagógica a través de una institución privada de carácter netamente reformista. Había nacido la Institución Libre de Enseñanza, cuyos fines redactados por Giner se centraban fundamentalmente en lo que después sería el artículo quince de sus estatutos:

"La Institución Libre de Enseñanza es completamente ajena a todo espíritu e interés de comunión religiosa, escuela filosófica o partido político; proclamando tan sólo el principio de la libertad e inviolabilidad de la ciencia y de la consiguiente independencia de su indagación y exposición respecto de cualquier otra autoridad que no sea la de la propia conciencia del -- profesor, único responsable de sus doctrinas".

El 29 de octubre de 1876 nacía, pues, la Institución (164). Con ella comienza lo que Tuñón de Lara ha denominado la segunda fase del krausismo español, protagonizada por la atractiva figura de Francisco Giner de los Ríos (165). Efectivamente, a partir de 1876 resulta preferible hablar de "institucionismo", no sólo porque la empresa de Giner adquiere características propias, sino también porque el krausismo en sentido estricto empieza a quedar un poco desfasado (ha aparecido ya el positivismo, que ejercerá notable influencia sobre la juventud estudiosa). De todas formas, el talante krausista ante la vida impregnará fuertemente a la nueva institución que nace.

La Institución nace con una vocación netamente universitaria. La aspiración a la formación de minorías que han de generar la transformación de España, lleva a los institucionistas a intentar la creación de algo parecido a la Universidad Libre de Bruselas, una institución que lejos de las presiones del poder público forme hombres para ese futuro que presienten y anhelan. De esta suerte, la Institución Libre de Enseñanza se configura como un centro que, siguiendo los planes oficiales, prepara para la realización del Bachillerato, los cursos preparatorios de Letras y Ciencias y determinadas licenciaturas. Pronto, sin embargo, la preparación de los estudios universitarios se revelará como un fracaso económico en contraposi-

(164) En los últimos años han aparecido magníficos estudios sobre la Institución Libre de Enseñanza. Además de los ya citados de Vicente Cacho Viu y María Dolores Gómez Molleda, escritos desde una perspectiva católica pero ampliamente comprensiva, debe añadirse la obra ya citada de Y. Tuñón, simpatizante pero crítica, y la de un antiguo alumno del institucionismo, Antonio Jiménez-Landi, que ha dedicado un voluminoso libro, lleno de documentos valiosos, sólo a los orígenes, denominado "La Institución Libre de Enseñanza", Editorial Taurus, Madrid, 1973.

(165) Manuel Tuñón de Lara, "Medio siglo de cultura española (1885-1936)", Editorial Tecnos, Madrid, 1970, pág. 42.

ción al éxito y auge de los estudios secundarios. El ambicioso empeño de crear una Universidad Libre queda en suspenso en 1878.

Ahora bien, lo que había sido considerado como una imposición de la realidad, pronto fue estimado como un cambio pedagógicamente necesario. Las dificultades económicas habían hecho de la Institución un centro de enseñanza media que albergaba en su seno "una pequeña escuela donde se preparen convenientemente los alumnos para pasar a los estudios generales". La corta experiencia de dos cursos académicos había arrojado un claro resultado: los alumnos que cursaban el Bachillerato carecían de una adecuada instrucción primaria. Aunque los institucionistas sólo conocían los problemas de la enseñanza primaria de modo teórico, se entregaron con gran entusiasmo y dedicación a la creación de una escuela primaria durante el curso 1878-1879. El éxito, en este nivel de enseñanza, fue total.

Aunque al principio la renuncia a la creación de una Universidad Libre fue dolorosa para Giner y sus más íntimos colaboradores, pronto comprendió D. Francisco que la batalla ideológica que sobre la educación iba a librarse bajo la Restauración se centraría en los primeros niveles educativos. A ello se dedicó completamente la Institución, aunque como veremos después, no se olvidaría a la Universidad. Más aún, en el curso -- 1880-1881, la Institución, consciente de que las enseñanzas primaria y media debían de impartirse estrechamente unidas, procedía a su fusión en un solo ciclo: "Nuestro propósito es que los alumnos recorran cada año, no una parte de cada enseñanza, sino el dominio íntegro de todas, aunque en muy reducidos límites al comienzo, y ampliando después estos límites en todas direcciones, es decir, ganando sucesivamente extensión, elevación y profundidad"(166). De este modo, los institucionistas convertían en realidad el viejo sueño liberal de hacer de la enseñanza media una prolongación de la primaria, al mismo tiempo que acometían con audacia una empresa

(166) Memoria de 1880. Véase el "Boletín de la Institución Libre de Enseñanza" de ese mismo año, núm.5, pág. 103.

nueva que sería coronada por el éxito más rotundo.

Al comienzo de ese mismo curso, Giner pronunciaría un discurso que Vicente Cacho ha calificado de revelador (167). Efectivamente lo era, porque en él se consagra el cambio de orientación que hemos señalado. En ese discurso, Giner reafirmaba no sólo su fe en la educación, sino también su convicción de que sólo la educación podría, en un proceso lento pero cierto, conducir a la transformación de España. Afirmaba también algo que era nuevo para los krausistas, la preocupación por la enseñanza primaria, encrucijada en la que se encontrarían las distintas tendencias ideológicas que aspiraban a conformar la conciencia nacional. Para el Giner de ahora, el porvenir de la nación está en la escuela primaria. El porvenir, por tanto, está en los maestros y en la formación que éstos reciban (168). El abandono por la Institución de los estudios universitarios recibía en las palabras de Giner la confirmación definitiva. Del mismo modo, la Institución, en cuanto centro educativo, adquiriría la configuración ya expuesta de una empresa educativa dedicada a la impartición de las enseñanzas primaria y media, concebidas como un ciclo único de formación continuada y progresiva.

?Cuáles fueron, por otra parte, las aportaciones de la Institución en el aspecto estrictamente pedagógico? Aún cuando este aspecto de la Institución haya sido quizás el más divulgado, no debemos dejar de resaltar lo que es ta aportación supuso desde el punto de vista de las innovaciones pedagógicas. En primer lugar, su concepción de la educación como actividad formadora de hombres y no sólo como transmisora de conocimientos; su concepción del hombre no en virtud de su condición de miembro de una sociedad, sino como un valor en sí mismo que ~~merece~~ merece respeto y consideración; la concepción del niño como "proyecto de hombre" que debe ser respetado

(167) Vicente Cacho Viu, obra. citada, pág. 495 y ss.

(168) Comienza así la preocupación del institucionismo por la transformación de las Escuelas Normales.

en su conciencia y no expuesto a las luchas ideológicas de la sociedad y, por tanto, la necesidad de la neutralidad religiosa, que no supone escepticismo o indiferencia, sino estímulo del sentimiento religioso, abierto a los grandes problemas de la Humanidad. En segundo lugar, la adopción del método intuitivo -lo que hoy denominamos método activo-, sustituyendo la coacción por la libre participación del niño; la formación del carácter moral, - con especial atención al desarrollo de la personalidad; el cuidado del cuerpo, introduciendo las nociones de higiene y educación física; en fin, el amor al trabajo y el cultivo de la tolerancia como virtud ciudadana.

Desde otro punto de vista, Antonio Jiménez-Landi, profundo conocedor de la Institución de la que fue alumno, recuerda que el institucionismo debe encuadrarse dentro del movimiento europeo que alumbró la enseñanza - activa, configurándose dentro del mismo como precursor de la llamada escuela nueva. A este respecto, precisa Jiménez-Landi que la Institución no sólo se adelantó a la escuela nueva, sino que en cierto modo la superó, - pues mientras en ésta se impuso el internado, en aquélla se mantuvo el criterio de que el niño debe vivir en el hogar familiar, complementando la -- acción de la familia con la de la escuela. Por eso fue tan característico de la Institución la convivencia de maestros y discípulos, prolongada a través de las excursiones y de las colonias de verano. Igualmente, frente al intento de la escuela nueva de crear un mundo al niño, la Institución respetaba su propio mundo tratando de ponerlo en relación con el de la sociedad en que el niño nace y donde ha de forjarse su personalidad. Finalmente, la neutralidad religiosa y la tolerancia se aplicaban a un contexto escolar regido por el principio de la coeducación, principio especialmente delicado para la pedagogía de la época y que Giner no dudó en implantar desde la escuela de párvulos (169).

Todo ello coadyuvaba a crear un ambiente propio. Esta manera de ser de maestros y discípulos acuñó un "espíritu", en el que las notas predomin

(169) Antonio Jiménez-Landi, "La Institución Libre de Enseñanza en sus coordinadas pedagógicas", Revista de Educación nº 243, Madrid, 1976, págs. 48 a 54.

rantes eran las buenas maneras, el sentido estético ante las cosas, el amor a la naturaleza, el espíritu de tolerancia, el respeto a la ley, el sacrificio ante la vocación, en una palabra, el tipo de hombre nuevo que Galdós habría de describir en su novela "La familia de León Roch"(170).

?Consiguió la Institución Libre de Enseñanza cumplir sus objetivos de reforma pedagógica nacional? Yvonne Turin responde negativamente: "Aportó procedimientos pedagógicos nuevos; fue un centro en que se fomentaban gran cantidad de ideas nuevas e interesantes que esparció por toda España. Sacudió las inercias, lo que es inapreciable. Pero prácticamente no halló la solución..."(171). Desde otra perspectiva, Luis Araquistain responde también negativamente: "El krausismo, preocupado por la reforma del hombre y de las instituciones políticas y sociales, nunca se interesó por la reforma de nuestra economía, por la revolución industrial y agrícola del país"(172). Ambos balances responden a un estado de opinión común, negativo en última instancia para el institucionismo. Sin dejar de comprender las razones sustanciales en que estas opiniones se apoyan, creemos que se desnaturalizan las pretensiones de la Institución si se enfocan desde una perspectiva de totalidad.

En primer lugar, la Institución Libre de Enseñanza responde a un tiempo preciso, el que alumbra la Restauración/^{después} de una revolución burguesa frustrada. Pretenden, ciertamente, la transformación moral de España desde una reforma pedagógica profunda. Pero tienen las limitaciones propias de la

(170) Es sabido que Giner, celoso guardián del modelo de hombre que aspiraba a crear, no reconocería en León Roch las características del modelo institucionista; a nuestro parecer, la razón estaba de parte de Giner.

(171) I. Turin, ob. cit., pág. 218.

(172) Luis Araquistain, "El pensamiento español contemporáneo", Editorial Losada, segunda edición, Buenos Aires, 1968, pág. 39.

clase que la impulsa. Los institucionistas pertenecen a la izquierda burguesa, a una izquierda liberal y demócrata que, desengañada de la revolución y de la política, buscan en la educación el proceso lento y seguro que evolutivamente produzca la deseada transformación de España. No son ajenos a los problemas sociales -buena prueba es el Instituto de Reformas Sociales y la labor novedosa de la "Extensión Universitaria"-, pero no pueden tampoco superar los problemas de su propia clase social. Justamente, serán estas limitaciones las que, andando el tiempo, hará surgir entre los institucionistas una tendencia que llevará a varios de sus miembros a militar en el socialismo español. Institucionismo y socialismo darán su fruto educativo en la Segunda República.

En segundo lugar, hemos destacado ya la íntima relación existente entre hombres como Lucas Mallada, Macías Picavea o Joaquín Costa con la Institución. La profunda convulsión que el 98 representa en nuestro país, la trágica llamada a la educación como instrumento de regeneración nacional y - las reformas de principios de siglo tienen, evidentemente, un antecedente - notable en la labor persuasiva y constante de los hombre de la Institución.

Finalmente, ese lento proceso de la reforma pedagógica no se limitará al reducido espacio escolar en que se concentran unos cuantos niños de la clase media española. Enrique Guerrero ha señalado cómo los hombres que se agruparon en torno a la Institución la concibieron "como un centro de - influencia, de inspiración y propaganda de las reformas que paulatinamente fueron propugnando; un pequeño ensayo que diera a luz a transformaciones susceptibles de ser generalizadas"(173). De la influencia de la Institución como levadura reformista hemos de ocuparnos ahora.

3. La Institución "difusa".

Las palabras siguientes de un institucionista tan destacado como Zulue-

(173) Enrique Guerrero Salom, "La Institución, el sistema educativo y la educación de las clases obreras a finales de siglo", Revista de Educación nº 243, Madrid, pág. 70.

ta, muestran la óptica global desde la que debe enjuiciarse la labor de la Institución:

"... existen dos Instituciones, aunque las dos no formen más que una. Hay la Institución, establecimiento de enseñanza, y hay la Institución comunidad espiritual.

La primera de que hemos hablado, es, en puridad, una escuela, un colegio. La segunda, es una realidad social más amplia y más compleja. La forman las familias de los alumnos, los antiguos alumnos ya mayores, un núcleo de profesores liberales que simpatizan con esta corriente de educación, muchas personas de distintas ideas y profesiones más o menos influidas por ellas, y que se sienten más o menos estrechamente agrupadas en una dirección común.

Esta unidad es, como decimos, meramente espiritual. No hay posibilidad de trazar sus contornos...

Esa es la Institución difusa, Ecclesia dispersa. Ningún estatuto de la Junta, ningún convenio la mantiene, ningún vínculo jurídico la liga.

Esta institución, comunidad espiritual, es el natural complemento de la otra, de la Institución escuela..."(174).

En efecto, se ha señalado ya cómo la entrada de los liberales en el Gobierno en 1881 debe considerarse como la segunda fase de la Institución. Pues bien, la aparición de la circular de Albareda supone la vuelta a la Universidad de los catedráticos depuestos, comenzando de este modo una larga ascensión del institucionismo, volcado ahora en la preparación de las oposiciones a Cátedra. La idea de formar profesores que propaguen las aspiraciones del institucionismo, tan querida por Giner, se irá cumpliendo conforme avanzan

(174) Luis Zulueta, "Lo que nos deja", Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, 1915, pág. 53.

los años. Tan es así que pronto serán acusados los institucionistas de "jesuitismo de izquierdas", significando con ello el aspecto claramente elitista que conformaba este viejo proyecto de Giner. Y así era: la formación de espíritus selectos, de una minoría egregia que difundiera, en ondas reiteradamente expansivas, los ideales de la Institución era, conscientemente, uno de los objetivos de la Institución. Pronto las Universidades de provincias verían la llegada de hombres formados y preparados por la Institución en sus propias aulas. No sólo las Universidades, también los Institutos de Enseñanza Media, las Escuelas Normales, la Escuela Superior de Magisterio, los Ateneos, la prensa, etc.

Hay también otro aspecto de la Institución "difusa" que ha sido poco atendido. Nos referimos a la amplia red de relaciones tendida entre la Institución y la política. Sobre todo a partir de 1881, las relaciones entre los institucionistas y el partido liberal de Sagasta no sólo fueron cordiales, sino también fecundas en el campo de las relaciones y de las innovaciones pedagógicas, fruto de la amistad, relaciones personales o comunión de ideas de ambos sectores. Así, los institucionistas tuvieron magníficas relaciones con hombres tan vinculados a la tarea reformista como Monterio Ríos o Moret, ambos presidentes del Gobierno; ministros de Instrucción Pública como Romanones o Albareda tenían amistad con las personas y devoción por las ideas institucionistas; directores generales como Riaño eran amigos personales de Giner; inspectores afines como Santos María Robledo, etc. A su través, muchas de las ideas de Giner o de Cossío vieron la luz en la Gaceta. Igualmente, las ideas de la Institución pudieron expresarse y difundirse en el Parlamento gracias a las voces institucionistas o personas vinculadas a ella como Azcárate, Labra, Melquiades Alvarez, etc.

Este aspecto de la Institución, poco estudiado en general, cobra especial relieve a partir de la famosa reunión de Guadarrama de 1907. El horror a la política activa, propio de Giner, así como la idea de que era necesaria una reforma de la enseñanza, lenta pero segura, realizada desde arriba -- el pueblo es sólo sujeto pasivo --, van a ser desplazados por otra ten

dencia que, desde dentro de la Institución, nace pujante y decidida. Es el - paso de la reforma pedagógica a la reforma política, incluyendo en ésta a la educación como eje cardinal. La tendencia a "hacer política" se tornará mayoritaria dentro de los institucionistas. Hombres como Besteiros, Fernando de los Ríos o Rodolfo Llopis ingresarán en el partido socialista obrero español, haciendo de puente entre el institucionismo clásico y el socialismo democrático. El fruto de esta simbiosis será, como hemos ya indicado, la política educativa del bienio azañista de la Segunda República.

1907 es, pues, un año clave en la Institución. Comienza lo que Tuñón de Lara ha clasificado como su tercera fase (175). No sólo por que supone un giro copernicano del institucionismo -su entrada en la política directa-, - sino también porque marca el comienzo de lo que podemos denominar la inserción de la Institución en el aparato del Estado.

Es, sin embargo, una fase que se prepara en la anterior. Ya en 1882 el Ministerio Albareda crea el Museo Pedagógico, cuyo primer director sería Manuel Bartolomé Cossío -uno de los grandes hombres de la Institución-, con la colaboración entusiasta de Riaño. El Museo Pedagógico era, como - sabemos, algo distinto a un museo. Era una institución destinada a la formación de maestros que venía a llenar el vacío pedagógico de las Escuelas Normales.

En la misma línea debe anotarse la realización de los Congresos Pedagógicos. El primero de ellos, celebrado en 1882, presidido por Alfonso XIII siendo ministro Albareda, representa ya la presencia de los institucionistas en la aspiración gubernamental de modificar y mejorar la enseñanza pública. Fue también, al igual que los Congresos posteriores, una magnífica plataforma de difusión de las ideas y experiencias pedagógicas del institucionismo, así como un medio ideal para el contacto de numerosos maestros con la Institución.

(175) M. Tuñón de Lara. ob. cit., "Medio siglo de cultura española", pág. 45.

Ahora bien, es la creación en 1907 de la Junta para Ampliación de Estudios la que señala el momento de plenitud ascendente de la influencia institucionista en la esfera oficial. Los objetivos asignados a la Junta eran fundamentalmente dos: uno, la formación rigurosa del futuro profesorado, condición indispensable para una reforma profunda de la educación; otro, el fomento de la cultura española mediante el envío a Europa de los mejores universitarios. Para ello se dotaba a la Junta de una estructura administrativa singular, dominada por los principios de flexibilidad autonómica.

Aún cuando en el preámbulo del Real Decreto constitutivo se hacía especial hincapié en el carácter técnico de este organismo, destacándose específicamente su neutralidad política y asignándole una misión que estaba por encima de toda diferencia de opinión, creencia o partido, pronto surgieron las críticas sobre la excesiva influencia institucionista en la Junta (176). Es cierto que desde el principio se procuró integrar a todas las tendencias -estaban en la primera Junta personas tan dispares como Menéndez Pelayo y Gumersindo Azcárate-, pero también lo es que siempre existió en ella un nutrido grupo vinculado a la Institución. Lo que viene a poner de relieve algo que ya sabemos: la extraordinaria influencia de la Institución Libre de Enseñanza en el aparato del Estado (177)

De la Junta nacieron posteriormente diversas instituciones que han dejado su impronta en la educación y en la cultura españolas. Merecen especial mención el Centro de Estudios Históricos, la Residencia de Estudiantes y el Instituto-Escuela.

(176) "El Debate", recogiendo la opinión de la derecha política, denunció vivamente esta función por cuanto suponía un fortalecimiento de la Junta, considerada como un enclave poderoso de la Institución Libre de Enseñanza.

(177) Sobre la valoración de las pensiones concedidas por la Junta, véase el documento trabajo de Germán Gómez Orfanel, "La Junta para Ampliación de Estudios y su política de pensiones en el extranjero", Revista de Educación nº 243, págs. 28 a 47.

El Centro de Estudios Históricos, dirigido por persona tan vinculada a la Institución como Ramón Menéndez Pidal, respondía al objetivo de la Junta, tan querido por otra parte por el institucionismo, de investigar a fondo nuestra historia -la intrahistoria, que diría Giner-, estimulando aquellos - estudios que de otra forma serían de dudosa realización por falta de apoyo económico y oficial. Con este famoso Centro colaborarían dos personas que después harían escuela: Sánchez Albornoz y Américo Castro.

La famosa Residencia de Estudiantes fue creada en 1910 a propuesta del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, presidido de nuevo por - Romanones. La experiencia es suficientemente conocida para que no necesiⁱtemos insistir demasiado en la novedad que representaba la creación de una residencia que aspiraba a educar a los residentes mediante la vida comunita^{ria} de maestros y discípulos, el imperio de la libertad y la presencia de un ideal colectivo a realizar (178).

El tercer centro de interés, dependiente también de la Junta para Ampliación de Estudios, fue el no menos famoso Instituto-Escuela. Su creación en 1918, encargada por el Ministerio a la Junta, dio lugar a grandes tensio^{nes} políticas. El Instituto-Escuela vino a ser el primer brote de lo que hoy denominamos "centros piloto", es decir, un serio intento de reforma de la segunda enseñanza a través de métodos experimentales y mediante la introducción de innovaciones pedagógicas de corte europeo. Allí se educarían los hijos de la intelectualidad y de la clase política.

4. Realizaciones confesionales.

Sabemos que la primera mitad del siglo XIX se caracteriza por una as^ccendente marcha hacia la constitución de un sistema educativo. Cuando en

(178) Fue su director Alberto Jiménez Fraud, alma de esta institución, que nos ha dejado una conocida obra sobre la Residencia de Estudiantes. De su lectura se desprende que pocas obras del Ministerio respondieron más fielmente al espíritu institucionista.

1857 los liberales consiguen la consagración legal del sistema -la Ley Moyano-, hacía ya años que el monopolio eclesiástico sobre la enseñanza había desaparecido. Ahora bien, roto el monopolio de la Iglesia sobre la Universidad, inequívocamente estatal ahora, los esfuerzos del episcopado durante la Restauración se van a centrar sobre la enseñanza primaria y, especialmente, sobre la segunda enseñanza. El medio utilizado será, como sabemos, las congregaciones religiosas, algunas de ellas dedicadas exclusivamente a la enseñanza. Durante el largo período de la Restauración, los hijos de la alta burguesía y de la clase media españolas se educarán en colegios confesionales o religiosos.

Aunque, como en tantas otras parcelas, se echa de menos una investigación profunda sobre la acción de la Iglesia en este período, se puede sin embargo, registrar dos grandes etapas: una, claramente defensiva, de oposición a la línea de secularización propugnada por otras fuerzas sociales y políticas; otra, de realizaciones concretas, algunas de ellas con sentido renovador, como tendremos ocasión de resaltar.

La primera fase está condicionada por los acontecimientos anteriores del sexenio revolucionario. Del mismo modo que Giner había hecho de la educación un proceso lento que abocaba a una transformación de la España de su época, la Iglesia consideraría que la educación era el "sagrado campo" en el que habían de formarse las futuras generaciones cristianas que defenderían los derechos de la Iglesia y su concepción del mundo. El contenido ideológico de la educación se colacaba, una vez más, en el primer plano de atención de fuerzas contrapuestas.

La afirmación del derecho de la Iglesia a inspeccionar los contenidos educativos de las escuelas, fuesen públicas o privadas; la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en los centros docentes, especialmente/^{en} la enseñanza media; el derecho de la Iglesia a crear sus propias instituciones educativas; la minusvaloración de los derechos y deberes del Estado en esta materia, son, con mayor o menor intensidad según las circunstancias, los temas que continua y reiteradamente va a plantear la Iglesia durante la Restauración. Para ello se utilizan múltiples caminos: pastorales, como aque-

llas tan significativa del cardenal Sancha o del cardenal Aguirre; periódicos, más o menos integristas, como "Siglo Futuro" o "El Debate"; escaños de senadores y diputados, eclesiásticos o seculares; movimientos católicos, como el grupo de los "propagandistas" o el de la "Unión Católica"; grandes concentraciones populares o reuniones selectas como los Congresos Católicos; controversias filosóficas y polémicas públicas.

No obstante, como ha afirmado, no sin cierta amargura Gómez Molleda, "se entregaron a la defensa de los principios pero se mostraron menos eficaces en el sostenimiento de empresas ^{capaces} de dar vida a movimientos cristianos de envergadura.... Los tradicionales habrían servido mejor a su causa si no hubiesen encerrado todo el movimiento reformista en un acotamiento negativo"(179).

Esta actitud negativa daría paso, en la última década del siglo, a una posición de ofensiva. Así, en el campo de las realizaciones concretas debe anotarse la revitalización de los Seminarios españoles, la creación de las Universidades Pontificias, la fundación del Colegio Español de Roma y los Congresos Católicos que se celebraron en 1889 a 1902. Aunque todas las obras citadas tendrían lógicamente su repercusión en el tema que nos ocupa, serán los Congresos Católicos los que más incidirán en el campo de la educación.

Los Congresos Católicos se mueven, no obstante, en esa línea defensiva que ya hemos subrayado. Concebidos como una reacción frente a los Congresos Pedagógicos, impulsados por el Ministerio de Instrucción Pública e impregnados del espíritu institucionista -la Institución Libre de Enseñanza se convierte en una verdadera obsesión para la Iglesia-, en ellos se reiteran los temas principales que preocupan al episcopado y a la intelectualidad católica. Así, el Congreso Católico Nacional celebrado en Madrid en 1889, centrado en el tema de los derechos de la Iglesia en materia de enseñanza, llegará a la siguiente conclusión:

(179) María Dolores Gómez Molleda, ob. cit., págs. 163 y 164.

"... el Congreso afirma y sostiene que a la Iglesia pertenece el derecho indiscutible de dirigir e inspeccionar la enseñanza en todos los establecimientos públicos y privados, derecho que es directo, supremo y exclusivo en lo que se refiere a las ciencias religiosas y morales, e indirecto o de intervención en todas las demás ramas del humano saber, para exigir que en ellos no se enseñe cosa alguna contraria al dogma y a la moral católica, como así se reconoce en el Concordato de 1851 y se deduce de la Constitución vigente del Reino..."(180).

Esta conclusión no era sino la adaptación de la vieja teoría de las dos espadas, formulada por el papa Gelasio I a finales del siglo V y, especialmente, la vuelta a la teoría, más matizada, de los jesuitas del siglo XVI sobre el poder indirecto del papado. Sabine, al exponer la teoría de Roberto Belarmino, el más eficaz de los polemistas católicos del siglo XVI, resume de este modo la teoría jesuitica: "Concediendo que el papa no tiene autoridad en materias seculares, Belarmino sostuvo que es, sin embargo, el jefe espiritual de la Iglesia y, como tal, tiene un poder indirecto sobre cuestiones temporales, exclusivamente para fines espirituales"(181). Si en vez de referirnos al papado, lo sustituimos por la Iglesia nacional, la conclusión es la misma. Hay dos espadas, dos poderes absolutos en su jurisdicción; hay un poder indirecto sobre la educación -cuestión temporal ya en el siglo XIX- que se justifica por los fines espirituales que la Iglesia persigue. Como una consecuencia, por otra parte, de la teoría de las dos espadas -que supone también la ayuda mutua para la mejor consecución de los fines de ambos poderes, que convergen en unos mismos súbditos-, la posición del Estado en materia educativa era contemplada por el Congreso del siguiente modo:

"El Estado, como católico, tiene a su vez el deber de amparar y defender a la Iglesia en el libre ejercicio de su magisterio y enseñanza y tam-

(180) Véase la obra ya citada de Gómez Molleda, pág. 323.

(181) George H. Sabine, "Historia de la teoría política", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición, 1965, pág. 288.

bién el derecho y el deber de intervenir en dichos establecimientos docentes para la inspección y tutela del orden público y de la higiene y para fomentar la instrucción de las ciencias humanas"(182).

El Congreso Católico celebrado en Sevilla en 1893 es un hito importante en la actitud de la Iglesia. Es cierto que se vuelve a insistir en los derechos de la Iglesia en el tema de la educación, pero también se adoptan actitudes encaminadas a la acción. En las conclusiones del Congreso puede observarse este giro, que trata de hacer frente a "los progresos del laicismo":

"Para combatir eficazmente la propaganda anticatólica hecha desde la cátedra por ciertos profesores de enseñanza oficial, serán oportunos los siguientes medios:

1. Procurar la fundación de Universidades e Institutos bajo el patronato de la Iglesia, recabando para estos centros las mismas prerrogativas y derechos de los establecimientos oficiales en materia de estudios y de grados académicos, sin perjuicio de que el Estado pueda exigir las correspondientes garantías para la concesión de estas prerrogativas.

2. Establecimiento y propagación..., principalmente de la Academia de la Juventud Católica, donde quiera que existan centros de enseñanza oficial.

3. Trabajar con actividad superior a la desplegada hasta el presente para llevar el mayor número de profesores eminentemente católicos a las mismas Universidades oficiales, Institutos, Colegios, Escuelas Normales y hasta a las Escuelas de primeras letras..."(183).

Particular importancia tiene también el Congreso celebrado en 1902, en plena tensión y pugna con el Ministerio Romanones, en el que se aprobó -

(182) Gómez Molleda, ob. cit., pág. 323

(183) Ibidem, pág. 324.

una "Instrucción pastoral" recordando que "Jesucristo no es nada si no es el Maestro de la Humanidad, y que nada es la Iglesia si se la despoja del carácter de escuela. Jesucristo es el celestial Pedagogo de las generaciones humanas: y resistir y rechazar la influencia cristiana en la enseñanza y educación de la juventud es simplemente una caso de persecución anticristiana" (184).

Obviamente, dicha teoría no podía ser aceptada por la conciencia moderna del liberalismo español para quien el Estado tenía algo más que hacer - que "fomentar la instrucción de las ciencias humanas".

Pero la ofensiva institucional de la Iglesia no abría caminos nuevos para la educación. El honor de la renovación pedagógica católica había de recaer en un oscuro y humilde sacerdote, el Padre Manjón. Más aún, el Padre Manjón representa una noble excepción dentro de lo que alguien ha denominado el "catolicismo docente". Esta excepción, preciso es resaltarlo, supone la inauguración de una nueva enseñanza impartida, destinada y dirigida a las clases humildes de la sociedad.

No es este el momento adecuado para tratar, como se merece, la experiencia pedagógica del P. Manjón (185), pero si resulta necesario subrayar las características principales de su obra.

En primer lugar, debe destacarse que la preocupación pedagógica obedeció a una preocupación noblemente religiosa por el estado de pobreza e ignorancia de los niños de los barrios extremos de Granada. El deseo de atenderlos y de procurar a su alimentación y a su incultura, motivó la fundación de los

(184) I. Turín, ob. cit., pág. 288.

(185) Posteriormente, cuando las escuelas del Ave María comiencen su ascensión, el P. Manjón se verá metido también en la batalla dialéctica de la educación. Esta nueva faceta del P. Manjón ha sido enjuiciada severamente por pensadores católicos como Aranguren (véase ob. cit., pág. 183).

famosos "cármenes". La fundación del primer carmen no obedece, pues, a presupuestos ideológicos o de respuesta frente al laicismo ascendente, sino que es una empresa positiva que trata de remediar los males de los desheredados.

En segundo lugar, los métodos y procedimientos educativos. Además de establecer la gratuidad total de la enseñanza que se impartía en los cármenes -se procura alimentación y vestido a los niños pobres-, el P. Manjón establece métodos inéditos hasta el presente: la escuela al aire libre, el contacto con la naturaleza, la enseñanza cívica, aspectos positivos que no pueden olvidarse. Por encima de todo ello hay una preocupación que une al P. Manjón y a Giner en un mismo objetivo, aunque de distinto signo: -ambos consideran que la finalidad de la educación no es instruir, sino formar hombres completos.

Finalmente, existe una aspiración apostólica que subyace en todo el proyecto: la educación en los cármenes está orientada por una finalidad enteramente religiosa. En el fondo, los cármenes representan las primeras escuelas parroquiales en las que religión y educación están indisolublemente unidas. De ahí que el P. Manjón no rebasara en sus escuelas la enseñanza primaria (186).

Junto a la experiencia del P. Manjón puede situarse la del P. Poveda. Ambos tienen la misma preocupación, la de formar hombres sobre los cuales pueda depositarse la semilla de la fe. Ambos insisten en la especificidad de "lo humano", en la necesidad de atender a la naturaleza para que sobre ella obre la Gracia. Ahora bien, a nuestro parecer, hay una diferencia importante entre ambos: mientras el P. Manjón inicia su experiencia en solitario y lejos de las luchas del siglo, el P. Poveda participa de la lucha de la Iglesia contra la secularización de la enseñanza. Obsesionado por la -

(186) Sobre el pensamiento del P. Manjón véase la obra de Gonzalo Gálvez Carmona, "Pedagogía española. El Padre Manjón. Antología" Ed. Magisterio Civil, Madrid 1940

obra de la Institución Libre de Enseñanza, propondrá lo que podríamos denominar una Contrainstitución católica. Aludimos con ello a su proyecto de organizar a nivel nacional un Centro de formación de profesores católicos con destino a la enseñanza oficial. Este centro recibirá el significativo bautismo de "Institución Católica de Enseñanza". El proyecto no saldría adelante. En su lugar surgieron las Academias que, ciertamente, significaban un nuevo estilo en la docencia confesional, especialmente volcado hacia la formación de una minoría selecta católica.

5. La "Escuela Moderna".

Hemos indicado ya que la aparición del anarquismo en España se produce en la década de los años setenta. Ahora importa resaltar cómo, junto a la lucha por la emancipación material del proletariado, el movimiento anarquista se fija como meta la de la emancipación intelectual de las masas desposeídas. Gerald Brenan lo describe con las siguientes palabras:

"Primero se comenzó a decir que la verdadera arma revolucionaria era la huelga general y no la bomba; luego se extendió la consigna de que el triunfo del anarquismo, como el del catolicismo o del liberalismo, sólo podía llegar a través de las escuelas. Antes de que se pudiera pensar en la conquista del poder, había que educar a los jóvenes en la doctrina libertaria. E inmediatamente se inició en diversas partes de la península un movimiento para establecer escuelas anarquistas"(187).

Hemos visto también cómo la fe en la educación como motor de cambio en una de las constantes de las distintas fuerzas sociales y políticas que se disputan el predominio de la enseñanza, pero podría añadirse que el entusiasmo de los anarquistas por la educación es, si cabe, superior al de las demás instituciones, movimientos o partidos. Concebido el anarquismo casi como un apostolado, los líderes del movimiento visitan incansablemente pueblos y ciudades predicando la necesidad de la educación como elemento pre

(187) G. Brenan, "El laberinto español, Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil". Ed. Ruedo Ibérico, París 1962. Véase especialmente el capítulo II, punto siete, dedicado a los anarquistas.

vio a la futura revolución libertaria (188). Se fundan revistas, periódicos y folletos que difunden por pueblos y ciudades el ideal anarquista y la necesidad de la ilustración. Esta se concreta en la creación de ateneos, actividades recreativas y formación de escuelas.

Pero la encarnación más ajustada a los principios de una instrucción anarquista se debe a Francisco Ferrer. Esta figura controvertida fundará en 1901 la "Escuela Moderna". Hasta 1909 se crean varias escuelas ferreristas en Cataluña y Andalucía. Pero la muerte de Ferrer pone, de hecho, fin a esta experiencia.

Aunque aquí, como en tantas otras parcelas ya examinadas, no abundan las investigaciones monográficas, sabemos, principalmente a través del Boletín de la Escuela Moderna, los principios inspiradores de esta experiencia. Por el Boletín conocemos que la renovación pedagógica que intentara Ferrer tiene muchos puntos de contacto con las corrientes pedagógicas -- avanzadas del momento, tanto dentro como fuera de España.

Ferrer, con claras influencias del positivismo comtiano y de las ideas de Rousseau, centra su concepción pedagógica en el sujeto que recibe la educación. Se atiende, pues, al niño como sujeto propio de la educación. Esta debe respetar la espontaneidad del niño. Por otra parte, debe volverse a la naturaleza como estado previo que purifica de la corrupción social, por lo que la escuela fomentará las excursiones y el contacto intenso con el mundo natural. Igualmente, partidario de que el niño entre en contacto con la realidad que le rodea, Ferrer fomentará las visitas a las fábricas o a las instituciones sociales y culturales. Practicará la coeducación, pero no sólo respecto de los sexos, sino también en relación con las diferentes

(188) Una obra significativa que registra, entre otros, este aspecto, es la de Juan Diez del Moral, "Historia de las agitaciones campesinas andaluzas", - Alianza Editorial, Madrid, 1967.

clases sociales. Como puede observarse, hay grandes afinidades con el institucionismo o con el movimiento europeo de la escuela nueva (189).

Junto a estas características comunes, las escuelas de Ferrer presentaban rasgos propios. Como tales pueden destacarse su antimilitarismo y su anticlericalismo, posiblemente llevados a extremos que el juego político y social de la época no podían permitir. Pero el rasgo más singular, que condiciona toda la experiencia, era el marcado carácter ideológico que se asignaba a la educación. La consideración de que la educación comporta valores ideológicos que deben transmitirse, llevó a Ferrer a lo que hoy llamariamos una contraeducación, es decir, a una educación negadora de los valores establecidos y afirmadora de los valores libertarios de la sociedad futura. De ahí que las escuelas ferristas condenaran acerbamente valores como la propiedad privada, la religión, la autoridad o la patria. De ahí también la sensación de que en la Escuela Moderna no se enseñaba como en los demás centros, sino que se la utilizaba como instrumento de proselitismo.

En cualquier caso, y esto debe reconocerse en honor a la verdad, el propio Ferrer dejaría constancia escrita de que en sus escuelas no se fomentaría el sentimiento de violencia en el niño, educándole en los principios de un racionalismo típico del siglo del positivismo, en el amor a la ciencia y en el descubrimiento de esa ansiada libertad que el anarquismo español pondría por encima de toda discusión.

(189) La avalancha de propaganda, a favor y en contra, que siguió a la ejecución de Ferrer, ha impedido posiblemente una investigación serena que, por lo que nos afecta, haya permitido un conocimiento lo más objetivo posible de sus aportaciones en el campo de la pedagogía. Sin embargo, que sus contemporáneos no lo consideraron excesivamente peligroso lo prueba el que en el Comité de Honor del Patronato de la Escuela Moderna figurasen personas como el rector de la Universidad de Barcelona.

6. La "Escuela Nueva" de Núñez de Arena y el proyecto socialista.

Cuando en 1879 nace el Partido Socialista **Obrero** Español como fuerza política organizada, nace también una nueva **concepción** de la educación que, aunque participa lógicamente del pensamiento europeo en esta materia, reviste caracteres inéditos para nosotros, al menos en la rigurosa exposición - que de la enseñanza se hace en el famoso Manifiesto:

"(La enseñanza)... debe ser integral para todos los individuos de ambos sexos, en todos los grados de la ciencia, de la industria y de las artes, a fin de que desaparezcan las desigualdades intelectuales, en su mayor parte ficticias, y que los efectos destructores que la división del trabajo produce en la inteligencia de los obreros no vuelvan a reproducirse"(190).

En cierto modo, y por lo que respecta a la necesidad de destruir las "ficticias" desigualdades intelectuales, el socialismo español aparecía como heredero del liberalismo radical de principios de siglo para quien, como se recordará, la igualdad era uno de los objetivos de la educación, de tal forma que se impidiera toda división entre ciudadanos cultos y ciudadanos carentes de instrucción, pues, como decíamos en otro lugar, no puede considerarse hombre libre aquel que por ignorancia coloca su destino en manos de otro (191). Ahora bien, si la concepción de la cultura como instrumento de poder de unos sobre otros pertenece al más puro liberalismo democrático, la necesidad de erradicar los "efectos destructivos" de la división del trabajo correspondía ya al patrimonio común del marxismo europeo, de cuya fuente nacía el socialismo español.

Consecuente con los principios citados, el Manifiesto de 1879 aboga por la "creación de escuelas gratuitas para la primera enseñanza y -

(190) Citado en la obra de Juan José Morato, "El partido socialista obrero". Biblioteca Nueva. Madrid 1916, pág. 44.

(191) Véase la pág. 41 y ss. de esta obra, Capítulo III.

de escuelas profesionales, en cuyos establecimientos la instrucción y la educa
ción serán laicas". De este modo, ya en 1879 estaban en germen los presu-
puestos de lo que después sería la "escuela única" o "escuela unificada": en
señanza integral para todos, gratuidad de la educación y neutralidad religio-
sa o laicismo.

Desde esta perspectiva, y sin considerar ahora la labor educativa de -
las Casas del Pueblo, hay dos momentos dentro de la corriente socialista
que debemos examinar: la Escuela Nueva y la constitución del grupo de maes
tros socialistas de Madrid en 1920.

Fundada la Escuela Nueva por Núñez de Arenas en 1910 -militante del
PSOE desde el año anterior-, al principio aparece como una escuela más
que imparte cursos elementales de aritmética, gometría, química, etc.,
previéndose un consultorio jurídico de asesoramiento a obreros, empleados
y funcionarios. Tuñón de Lara, que ha tenido acceso al archivo privado de
los descendientes de Núñez de Arenas, se pregunta si puede considerarse -
en sus primeros momentos como un centro socialista o como un centro cul
tural a secas (192). El propio Tuñón ve difícil su encuadramiento al existir
junto a un núcleo de socialistas, otro de simples partidarios de la extensión
cultural.

Sin embargo, a partir de 1911 parece que la Escuela Nueva entra en una
segunda fase. A las materias ya impartidas se añade un ciclo sobre "Histo-
ria de las doctrinas y de los partidos socialistas", y en ese curso de 1912-
1913 se dan conferencias sobre los grandes líderes europeos del movimiento
socialista: Owen, Fourier, Saint-Simon, Louis Blanc, Proudhon, Lasalle y
Marx.

En el curso 1913-1914, la Escuela Nueva se define a sí misma como -
centro de estudios socialistas, dándose un curso completo sobre el socia-
lismo en los diversos países.

(192) M. Tuñón de Lara, "Medio siglo de cultura española..."pág. 161 y ss.

255.

Cuando en 1915 se produce el X Congreso del PSOE, se vuelve a plantear el problema de su identidad. La delegación de la Escuela Nueva -formada por Jaime Vera, Andrés Ovejero y Luis Araquistain- formuló un borrador en el que se apreciaba la irrevocable voluntad de incorporar al socialismo el mundo de la educación y de la cultura. El borrador, desempolvado del archivo por Tuñón de Lara, decía:

"Escuela Nueva es socialista. Mas claro está que una escuela no puede hacer de la exposición de un dogma político su única función. Esta tiene - que ser más amplia. Una escuela doblemente siendo socialista y estando - dedicada a la formación de trabajadores no puede prescindir en ningún caso:

- a) de una representación objetiva de la cultura nacional.
- b) de contribuir al conocimiento exacto de los problemas de la vida nacional.
- c) a las cuestiones de organización política y social, y
- d) muy especialmente a dotar al obrero del dominio de su técnica profesional."

El documento seguía haciendo hincapié de que en los temas señalados "cabe la colaboración de cuantos sientan la magnitud de la necesidad que re presentan", afirmando así la colaboración con personas no socialistas y orientando la Escuela "dentro de una amplitud de criterio exenta de todo dogmatismo".

Afirmada esta orientación, la Escuela Nueva tiene para nosotros un interés destacado en cuanto que elaboró las "Bases para un programa de Instrucción Pública", presentadas como ponencia de educación al Congreso del PSOE de 1918 e incorporadas, en lo esencial, al programa mínimo del partido.

En este documento, en el que no podemos detenernos ahora, están los cimientos de lo que luego sería el programa socialista de educación. Comienza con una aspiración básica: la reforma de la instrucción pública só lo podrá realizarse en profundidad mediante la socialización de la cultura, lo que supone no sólo la idea, universalmente aceptada, del derecho a la educación, sino también su reverso, es decir, la igualdad de derechos ante la instrucción. Y se puntualizaba: "No se trata, naturalmente, de esa igualdad ficticia, convencional, reconocida hoy en la legislación de todos los - países, incluso del nuestro, sino de una igualdad real, verdadera, la cual únicamente es posible cuando se dan a cada hombre los medios necesarios para poder educarse y se suprimen los obstáculos que se oponen al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana". ¡Cómo no reconocer aquí el eco del pensamiento liberal de Condorcet!

Partiendo del principio de la gratuidad de la enseñanza en todos sus grados y de la necesidad de la "escuela unificada", se preveía un período preescolar -"los jardines de infancia"-, un período de enseñanza primaria hasta los catorce años y un segundo nivel hasta los dieciocho dedicado respectivamente a la enseñanza profesional y a la enseñanza media. En el - ámbito universitario se proponía la creación de una Facultad de Pedagogía.

Junto a la Escuela Nueva, el movimiento de maestros socialistas agrupados en torno a Rodolfo Llopis -sobre el que habrá que volver cuando estudiemos la II República-, destaca también por su aportación al XIV Congreso de la U.G.T. La ponencia de 1920 tiene para nosotros gran interés porque incide en el camino ya trazado por la Escuela Nueva.

Los principios generales de la ponencia ugetista reafirman la concepción de que la enseñanza pública debe basarse en el derecho de todos los hombres a la educación; en consecuencia, se solicita la gratuidad de la enseñanza para todos los grados. Se concibe la educación no como un sistema de barreras, sino como un solo ciclo que va perfeccionándose escalón tras escalón. Se presta especial atención a lo que hoy denominaríamos formación profesional, si bien esta especialización deberá realizarse de acuerdo con

las condiciones naturales del alumno, y no en atención a su posición económica y social. Se establece la necesidad de incluir el trabajo manual en los grados primarios, dignificándolo y utilizando los valores pedagógicos que comporta su realización. El profesorado tendrá una preparación, un trabajo y una remuneración semejantes. Finalmente, la enseñanza será laica en todos sus grados.

La segunda parte de la ponencia propone objetivos concretos para la acción. Entre ellos destaca la creación de 30.000 puestos escolares para la educación primaria. Suponiendo que la relación profesor alumno se establecería en 1/40, tendríamos la cifra de 1.200.000 niños sin escolarizar, cifra mágica que se repetirá casi hasta nuestros días, como tendremos ocasión de comprobar. Los recursos para la construcción de estos puestos escolares se obtendrían de un impuesto progresivo de carácter extraordinario sobre el capital y la renta.

Una vez que se cuente con un número de escuelas suficientes, la enseñanza será obligatoria hasta la plena capacitación para el ejercicio de la vida civil y profesional. Sabiendo que la gratuidad de todos los grados no era accesible para nuestro país, la ponencia aspiraba a garantizar la enseñanza secundaria y técnica a través de un amplio sistema de becas de estudio.

Se establecían también una serie de medidas destinadas a erradicar el analfabetismo de los adultos, se introducía la coeducación en todos los centros docentes, se daba a éstos autonomía pedagógica, se fomentaban los viajes de ampliación de estudios al extranjero por parte del profesorado, se promovía una amplia acción de difusión cultural -bibliotecas, conferencias, representaciones artísticas, etc.-, se garantizaba la neutralidad religiosa del profesorado y se aseguraba a éste una retribución análoga al del funcionario público.

Del examen de ambas aportaciones puede desprenderse que el proyecto socialista en materia de enseñanza ^{estaba} perfectamente delimitado en la década de los años 20. En él podemos observar una influencia clara del insti-

tucionismo, así como del movimiento europeo que partiendo de la experiencia de los maestros alemanes -"les compagnons"- abocaría en la tendencia de la "escuela única". Todas estas influencias conducirán a un proyecto educativo de carácter laico, democrático y renovador, que se manifestará con vocación de realización en el bienio azañista de 1931-1933.

7. La acción de los Entes Públicos.

Pocos son los datos que conocemos hoy acerca de la acción del municipio o del Estado en la enseñanza pública. Aún así, los pocos datos de que disponemos carecen, generalmente, de rigor en su elaboración. Sin embargo, algo sabemos a través de la precaria documentación actual, y es que la acción pública en materia de enseñanza no tuvo los resultados que el liberalismo español esperaba de sus desvelos y esfuerzos.

La misma Ley Moyano, modesta en su formulación, no consiguió grandes frutos. Más bien fue objeto de incumplimiento. Invocada reiteradamente su efectiva realización, apenas cosechó los éxitos esperados. De todos modos, sí hubo realizaciones que merecen señalarse.

De acuerdo con lo establecido en la Ley -dos escuelas por cada 500 habitantes, una de niños y otra de niñas-, Enrique Guerrero ha calculado que debería de haber 27.126 escuelas públicas en 1880 y 34.366 en 1908. La realidad muestra que en 1880 existían 23.132 y en 1908 sólo había 24.861 (193). Es decir, que a partir de la promulgación de la Ley Moyano parece registrarse un gran esfuerzo por acercarse a su cumplimiento, mientras que desde 1880 la construcción decae alejándose perceptiblemente del mandato de la Ley.

Si, por otra parte, atendemos al índice de analfabetismo, parece qué

(193) Enrique Guerrero Salom, ob. cit., pág. 65 y ss.

las cifras concuerdan en el lento avance de la educación real en el país. Hay también aquí un descenso del número porcentual de analfabetos, que Federico Oloriz sitúa en un 4 ó 5 por ciento para el período 1857-1875, atribuyéndolo a la bondad de la Ley Moyano (194). Los cuadros elaborados por Enrique Guerrero señalan también un lento descenso de la curva de analfabetismo. Partiendo de un 75 por ciento para 1860, existe un 64 por ciento en 1900 y un 52 por ciento en 1920. Por contraposición, y tomando como medida el año 1900, el índice de analfabetismo para esas fechas es en Francia del 26 por ciento (195)

Desde otra perspectiva, desde la del gasto público, Enrique Guerrero nos muestra un cuadro que supone para España en 1901 un gasto por habitante de 1,38 francos, mientras que los Estados Unidos en 1900 gastan --- 14,47, Gran Bretaña 7,21, Francia 5,90 e Italia 6,00. Son cifras que indican la escasa inversión en educación de los poderes públicos -Municipio, Diputación, Estado-, y que lógicamente tiene su repercusión en la relación profesor/alumnos. Mientras que en los Estados Unidos la relación es de - 1/36 en la fecha indicada, la de Gran Bretaña 1/44 y la de Francia 1/36, la de España resulta ser en 1901 de 1/84.

La situación no es menos halagüeña por lo que respecta al profesorado existente. Extrapolando los datos que Enrique Guerrero ofrece sobre la instrucción de los maestros en 1870, hemos deducido los siguientes porcentajes aproximados: un 35 por ciento de los maestros tienen poca instrucción, un 50 por ciento tienen una instrucción suficiente y sólo un 15 por ciento - puede considerarse como dotados de una buena instrucción (196). Posiblemen-

(194) Federico Olóriz, "El analfabetismo en España", Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, 1900, pág. 261.

(195) Enrique Guerrero Salom, ob. cit. pág. 70. Por supuesto que estos porcentajes tienen carácter global. La distribución interior arroja datos ya conocidos: bajo índice de analfabetismo en el País Vasco y alto porcentaje en Andalucía, por citar sólo dos casos extremos que se han mantenido, en éste y en otros aspectos, casi hasta la actualidad.

(196) Ibidem pág. 68. Obviamente, estos datos están en proporción directa con las escasas retribuciones del magisterio nacional y la inevitable aparición del pluriempleo.

te, mutatis mutandi, similares consideraciones cabría hacer respecto de otros niveles educativos.

Estos frutos enteco, ¿deben atribuirse a lo que I. Turín ha denominado "juego esterilizante de las fuerzas liberales y conservadoras en la España - de finales del siglo XIX"? (197). Francisco Rubio ha respondido a estas palabras señalando que la historia escolar no es fruto de un juego, sino de una contienda en la que "no es la misma la posición de ambas partes, ni sus objetivos, ni igual, por consiguiente, su responsabilidad en cuanto al resultado final" (198).

No sólo eso, añadimos nosotros. La historia escolar, por tomar la expresión de Y. Turín, es la historia de una contienda que no comienza con liberales y conservadores. Comienza en el siglo XVIII con la lucha entre ilustrados y reaccionarios, continua a lo largo del siglo XIX, primero entre carlistas y liberales, entre moderados y progresistas después, para acabar finalmente con la pugna de liberales y conservadores. En esa lucha constante se ventilaron diferentes concepciones no sólo de la educación, sino también del mundo. La educación pasó de manos de la Iglesia al Estado, se afirmó la libertad de la ciencia contra una implacable oposición y comenzó la larga marcha hacia el laicismo que, desprovisto de su contenido pretendidamente patético, no era sino fruto de la secularización del mundo moderno y, en consecuencia, también de la enseñanza. Por eso, tiene razón Rubio Llorente cuando afirma que "la lucha de conservadores y liberales es una lucha plena de sentido", que, resaltamos nosotros, no es ^{sino} una de las grandes contiendas de nuestro siglo XIX. Lo veremos, una vez más, cuando abramos las páginas correspondiente a la Segunda República.

¿Debe extrañarnos, pues, que en esta lucha incruenta pero constante, las realizaciones prácticas no estén a la altura de lo que reiteradamente - proclamara la Gaceta? Si a ello sumamos la historia política de nuestro siglo XIX, con sus guerras civiles a cuestas, la pobreza de un país eminente-

(197) Y. Turín, ob. cit., pág. 355

(198) Francisco Rubio, ob. cit. pág. 435.

mente agrícola con una fuerte estructura rural y la existencia de una oligarquía que no es una fantasía del costismo ni nace con la Restauración, ¿nos seguirá extrañando que los esfuerzos de tantos y tantos soñadores terminen en tan poco?

POLITICA Y LEGISLACION EDUCATIVAS EN
LA ESPAÑA CONTEMPORANEA

Tesis Doctoral

Volumen I I

XII. EL MODELO EDUCATIVO DE LA SEGUNDA REPUBLICA.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

1. La política educativa del Gobierno Provisional

Con el pacífico advenimiento de la Segunda República, las viejas ideas del regeneracionismo costista -"reforma de la educación en todos sus grados"- van a encontrar el momento adecuado para su realización. En efecto, si algo no puede negarse hoy a la Segunda República es, sin duda, su ambicioso proyecto de reforma del sistema educativo, reforma en la que latén los viejos principios del liberalismo español, la moderna pedagogía de los institucionistas y las ideas educativas del socialismo histórico.

Constituido el Gobierno Provisional y nombrado ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes Marcelino Domingo, pronto aparecieron los primeros brotes del cambio educativo. Los primeros decretos del nuevo Gobierno abordaban de tal modo los problemas pendientes -el bilingüismo, la reorganización del Consejo de Instrucción pública y la enseñanza religiosa-, que no dejaban lugar a dudas sobre la orientación que la educación iba a tener en el nuevo régimen político nacido el 14 de abril.

El primer Decreto del Gobierno Provisional en materia educativa lleva fecha de 29 de abril de 1931, y se refiere a la regulación del bilingüismo en las escuelas catalanas. El problema pendiente del empleo de las lenguas nativas en la enseñanza era expuesto del siguiente modo en el preámbulo:

"La lengua catalana, proscrita y combatida por la Dictadura, era ya - antes de dicho régimen, y es hoy, con más intensidad y mayor extensión, - la lengua con que uno de los pueblos más emotivos y creadores del territorio hispano descubre las intimidades de su conciencia y expresa sus pensamientos. Posibilitar que la lengua materna sea un instrumento de cultura es posibilitar que la cultura rinda su máxima eficacia. Ello quiere decir que, aún fijada la atención en Cataluña, porque el problema en ella es más evidente y el agravio ha sido más ostensible, no se circunscribe la - solución al respeto al catalán como lengua materna, sino que se extiende a las otras lenguas peninsulares que se juzguen y se las juzgue con idén-

tico derecho... Respetar la lengua materna, sea ella cual fuere, es respetar el alma del alumno y favorecer la acción del Maestro permitiendo - que ella se cumpla con toda plenitud"(199).

Se atacaba así frontalmente uno de los problemas más acuciantes que la Dictadura primorriverista no había hecho sino exacerbar y agudizar. El tratamiento que ahora se le daba, extensible a las otras regiones y lenguas históricas, parecía acorde con las necesidades pedagógicas y culturales demandadas por el bilingüismo: enseñanza en lengua materna, fuese castellana o catalana, en los jardines de infancia y escuelas de párvulos, así como - en las escuelas primarias; enseñanza de la lengua castellana a los alumnos catalanes a partir de los ocho años de edad y organización por la Universi
~~dad de Barcelona de cursos de perfeccionamiento del catalán.~~

Dejando aparte la reforma del Consejo de Instrucción Pública, sobre la que volveremos más adelante, el tercer decreto del gobierno provisional, de 6 de mayo de 1931, volvía a plantear el gran tema de la enseñanza de la re
ligión en las escuelas. El tratamiento que ahora se le daba era consecuente con la gran tradición del liberalismo español, decidido defensor, como sabe
mos, de la libertad religiosa. Así justificaba el preámbulo del decreto la -
supresión de la enseñanza de la religión:

"Uno de los postulados de la República y, por consiguiente, de este Go
bierno provisional, es la libertad religiosa. Con este derecho, España se sitúa en el plano moral y civil de las democracias de Europa y de aquellas democracias de América que, desprendidas de España, se anticiparon en la conquista de las instituciones que aquí acaban de estatuirse. Libertad reli
giosa es, en la Escuela, respeto a la conciencia del niño y del Maestro"(200)

Consecuentemente, se suprimía la obligatoriedad de la enseñanza de la religión, aunque se mantuviera en aquellos casos en que los padres desearan su impartición. Obviamente, se desvinculaba de impartir la religión a los maestros que invocaran la libertad de conciencia, en cuyo caso se - -

(199) Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1931), Madrid 1932, págs. 132 a 134.

(200) Ibidem, págs. 141 y 142

encargaría de la enseñanza a un sacerdote.

Posteriormente, a la vista de diversas dudas surgidas en la aplicación de este decreto, la Dirección General de Enseñanza Primaria, a cuyo frente se encontraba Rodolfo Llopis (201), publicaba el 13 de mayo una circular en la que pueden observarse ya las bases de lo que sería la política religiosa de la Segunda República.

En dicha circular se exponía el criterio del Ministerio en el sentido de que los maestros, libres de impartir o no la religión en las escuelas, tenían, en cambio, la obligación de comunicar a los padres el derecho que les asistía a solicitar de la escuela instrucción religiosa. Igualmente, se señalaba que los símbolos religiosos podrían permanecer en las aulas si hubiere -- consensus entre padres y maestros sobre este punto; de lo contrario, aunque podían permanecer en la escuela, deberían dejar de presidir las aulas por respeto a la libertad religiosa de unos y otros. Estas instrucciones eran el fruto del espíritu de tolerancia que habría de imperar en la escuela, lo que no significaba relajamiento moral alguno:

"La supresión de la enseñanza religiosa con carácter obligatorio no debe significar abandono en la dirección moral de los escolares; por el contrario, al perder esta enseñanza su orientación dogmática y catequista, el Maestro se esforzará, ahora más que nunca, en aprovechar cuantas oportunidades le ofrezcan sus lecciones en otras materias, el diario hacer de la Escuela y los altos ejemplos de la vida de los pueblos para inspirar en los niños un elevado ideal de conducta" (202).

(201) Quizás nadie mejor que Rodolfo Llopis, militante del PSOE y admirador de la Institución Libre de Enseñanza, para significar la unión de influencias institucionistas y socialistas en la política educativa de la Segunda República. Es sabido que su despacho lo presidían sendos retratos de Pablo Iglesias y Francisco Giner de los Ríos. De otra parte, el talante institucionista del subsecretario Domingo Barnes y el del propio Marcelino Domingo acentuaban esta influencia.

(202) Circular del 13 de mayo de 1931. Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1931), Madrid 1932, págs. 163 a 165.

Aunque estas medidas, pese a su carácter moderno y conciliador, no fueron bien recibidas por todos los sectores de opinión (203), el Gobierno Provisional continuó su camino ascendente hacia la reforma educativa. Durante los --- meses de mayo a julio, el Gobierno Provisional promulgó una serie de decretos, centrados fundamentalmente en la enseñanza primaria, que merecen ser destacados.

La preocupación por la escuela primaria, en la que pronto hemos de entrar, no significó olvido de las generaciones adultas, sobre todo las que vivían inmersas en aglomeraciones rurales de difícil acceso al mundo de la cultura. De este modo, la República creó, por Decreto de 29 de mayo de 1931, las famosas - Misiones Pedagógicas, encargadas de "difundir la cultura general, la moderna -- orientación docente y la educación ciudadana en aldeas, villas y lugares, con especial atención a los intereses espirituales de la población rural" (204). Se trataba de una experiencia nueva, probablemente inspirada en la labor de "extensión -- universitaria" promovida por la Institución Libre de Enseñanza, consciente de que la modesta escuela primaria no podía aportar a los medios rurales los -- bienes de la cultura. La labor de las Misiones Pedagógicas, realizada a escala nacional desde el Ministerio de Instrucción Pública con la colaboración de la Universidad y del Museo Pedagógico, sería años más tarde enjuiciada así por Salvador Madariaga:

"Se crearon las misiones pedagógicas, ingeniosísima institución destinada a hacer penetrar hasta los reconditeces del país los goces del conocimiento y de las artes. Componíanse estas misiones de grupos de maestros y estudiantes con el material necesario para dar a sus auditorios obras de teatro, - cintas cinematográficas, música en gramófono y aún directamente ejecutada, -- instrumental y coral, reproducciones de cuadros y libros. Este experimento -

(203) "El Debate", órgano máximo de expresión de la derecha católica, las -- criticó vivamente, pretendiendo convertir el asunto en una "guerra escolar".

(204) Artículo primero del expresado Decreto. Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1931), Madrid 1932, págs. 207 a 211.

verdaderamente creador alcanzó gran éxito, debido sobre todo a que se limitó a lo que permitían el personal y el material existente, sin caer en el grave defecto, frecuente en los actos del Estado español y en particular de la República, de la inflación burocrática" (205).

Pero lo que más caracteriza la política educativa del Gobierno -- Provisional fue, sin duda, su decidido planteamiento del déficit de escuelas -- primarias. Nada más tomar posesión de su cargo, Rodolfo Llopis se quejaría de la falta de datos existente en el Ministerio acerca del número y calidad de las escuelas públicas existentes. De la información practicada por la Inspección de Enseñanza Primaria, se dedujo la existencia de 32.680 escuelas y un déficit de 27.151, lo que suponía más de un millón de niños sin escolarizar. A -- estos efectos, el Ministerio confeccionó un plan quinquenal mediante el cual se crearían las 27.151 escuelas detectadas como necesarias a un promedio de -- 5.000 escuelas por año, exceptuado el primero en que se crearían 7.000.

De este modo, el programa básico de la República quedaba ideal -- mente trazado con estas palabras de la Gaceta: "ha llegado el momento de redimir a España por la escuela". La escuela primaria se convertía así en el centro de la atención de la recién estrenada República. Una ley posterior, aprobada por las Cortes Constituyentes el 22 de octubre de 1931, respaldaba el plan quinquenal del Gobierno. Posteriormente, para hacer frente al problema de los recursos financieros, las Cortes aprobarían el 16 de septiembre de 1932 una ley que facultaba al Gobierno para acudir a un empréstito de 400 millones de pesetas dedicadas sólo a construcciones escolares. El gigantesco esfuerzo de la República, sobre cuya valoración volveremos después, representaba el -- primer intento serio en nuestro país, desde los tiempos de la Ilustración, por resolver el problema grave del establecimiento de una democracia en una población básicamente ignorante e iletrada.

(205) Salvador de Madariaga, "España", Buenos Aires, Ediciones Sudamérica, 1964, 7^a edición, pág. 410.

Junto a la falta de escuelas, la ausencia de maestros adecuadamente formados y dignamente retribuidos. La insuficiente retribución del Magisterio se acometió de inmediato mediante una política de ascenso de las diferentes categorías, con efectos económicos desde 1 de julio de 1931 (206). La necesidad urgente de proveer a nuevas plazas de maestros que cubrieran la nueva política de ampliación constante de escuelas, fue asumida mediante la derogación del clásico sistema de oposiciones y la convocatoria de cursillos de --- selección profesional. El Decreto de 3 de julio de 1931 estableció que los candidatos pasarían tres meses bajo el control del Ministerio recibiendo una preparación profesional y una orientación pedagógica, etapa que se dividiría en tres partes: clases en las Escuelas Normales, prácticas pedagógicas en las escuelas primarias y lecciones de orientación en las Universidades. Finalmente, eran seleccionados por tribunales competentes a estos efectos.

Esta medida anunciaba una reforma más profunda en la selección del futuro Magisterio. Así, el Decreto de 29 de septiembre de 1931 procedía a una reforma profunda de las Escuelas Normales. Aunque, como veremos, la opinión de los sectores responsables de la República era que los maestros --- saliesen de la propia Universidad, concibiendo de este modo la carrera docente como una entidad unitaria que sólo exigía una especialización en función de las diferentes enseñanzas a impartir, se aceptó como primer paso que los maestros salieran de las Escuelas Normales, sometidas a un proceso de cambio. La reforma se inspiraba en los siguientes presupuestos:

(206) Fernando de los Ríos se quejaría posteriormente de que el sueldo mínimo de un maestro era inferior al de un funcionario de Correos y Telégrafos o de la Guardia Civil. La salida era el pluriempleo y la falta de preparación profesional.

"...Siendo la instrucción primaria la que requería mayor atención, se le ha prestado en todos los aspectos. Pero siendo en la instrucción primaria el primer factor el Maestro, toda la reforma se frustraría sin un Maestro que la encarnara en su espíritu. Urgía crear Escuelas, pero urgía más crear Maestros; urgía dotar a la Escuela de medios para que cumpliera la función social que le está encomendada, pero urgía más capacitar al Maestro para -- convertirlo en sacerdote de esta función; urgía elevar la jerarquía de la Escuela, pero urgía igualmente dar al Maestro de la nueva sociedad democrática la jerarquía que merece y merecerá haciéndole merecedor de ella" (207).

Desde esta perspectiva política -"el primer deber de toda democracia es éste: resolver plenamente el problema de la instrucción pública"-, el -maestro es considerado el alma de la escuela. Elemento fundamental de esa -- "pedagogía de la democracia", la formación del maestro aparece como una de las principales atenciones de la República. De ahí que su formación deba revestir tres aspectos importantes: cultural -que se suministrará por los Institutos Nacionales de Segunda Enseñanza-, de preparación profesional -a realizar por las Escuelas Normales, para cuyo ingreso será preciso el bachillerato- y de práctica pedagógica -que se realizará en las escuelas nacionales-. La reforma se completaba fundiendo las Escuelas Normales masculinas y femeninas en Escuelas Normales mixtas, estableciendo en ellas la coeducación, exigiendo un -- examen de ingreso en las mismas y un mínimo de dieciseis años de edad, así como limitando el número de alumnos a un máximo de cuarenta.

Aunque el Gobierno Provisional se volcara, en el corto espacio de tiempo de que dispuso, en la instrucción primaria, no desatendió otros campos de actuación. De esta forma, por lo que respecta a la enseñanza media, el Decreto de 13 de mayo de 1931 suprimió el plan Calleja de Bachillerato, restableciendo la vigencia del plan de estudios de 1903. Procedió también a restablecer

(207) Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1931), Madrid 1932, págs. 576 a 584.

la vieja pretensión liberal de que se respetaran las titulaciones adecuadas para cada nivel de enseñanza, estableciendo mediante el Decreto de 21 de mayo la necesidad del título de maestro para la enseñanza primaria pública o privada, y el de licenciado para la enseñanza media, medida que, como en el pasado, fue mal recibida por las Ordenes religiosas dedicadas a la enseñanza cuyo -- profesorado, fundamentalmente religioso, carecía de las expresadas titulaciones. Por último, en el ámbito universitario, se otorgaba a las Facultades de Filosofía y Letras de las Universidades de Madrid y Barcelona un régimen de preautonomía, centrado fundamentalmente en la disminución de exámenes, opciones disciplinares para los alumnos, régimen de tutorías, etc.

Junto a esta extraordinaria labor, que sentaba las bases de lo que sería la política educativa del primer bienio, el Gobierno Provisional acometió desde el primer momento la empresa de dotar al país de una nueva ley de -- instrucción pública. En la carta que Marcelino Domingo dirigiera el 31 de agosto a Miguel de Unamuno, presidente a la sazón del Consejo de Instrucción Pública, le urgía a la preparación de una ley cuya finalidad sería la de instituir en España la escuela única, y autorizaba al Consejo para que requiriera de cuantos organismos y entidades estimare preciso orientación y ayuda. El Consejo encargó a Lorenzo Luzuriaga la elaboración de las bases del anteproyecto de - ley, inspirado en la escuela única como eje del sistema educativo.

Este documento de Luzuriaga merece especial atención porque recoge en gran medida las aspiraciones de amplios sectores republicanos en materia de enseñanza (208). Para estos sectores, en los que se puede observar una amplia influencia del institucionismo y del pensamiento educativo del socialismo español, la educación pública debía revestir los siguientes caracteres:

(208) Véase la obra de Mariano Pérez Galán, "La enseñanza en la Segunda República Española", Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1975, en especial las págs. 62 a 64 que recogen casi textualmente el documento.

a) La educación pública es esencialmente una función del Estado. No obstante, el Estado puede delegar esta función en la región, provincia o municipio, siempre que estas entidades justifiquen solvencia económica y cultural. De otra parte, se acepta la existencia de la enseñanza privada siempre que no persiga fines políticos o confesionales partidistas.

b) La educación pública debe ser laica. La escuela debe limitarse, pues, a dar información sobre la historia de las religiones, con especial atención a la religión católica. Si las familias lo solicitan, el Estado podrá facilitar medios para la educación religiosa, pero siempre fuera de la escuela.

c) La educación pública debe ser gratuita, especialmente en las enseñanzas primaria y media. La educación universitaria debe reservar un 25 por ciento de matrículas gratuitas.

d) La educación pública debe tener un carácter activo y creador. - Para ello se organizarán con carácter permanente cursos de perfeccionamiento para maestros y profesores, a fin de familiarizarlos con los métodos de la escuela activa.

e) La educación pública debe tener un carácter social. La escuela pública no debe ser un centro aislado de la comunidad social, debiendo insertarse en ésta y mantener relaciones con padres, entidades profesionales y culturales, etc.

f) La educación pública debe atender conjuntamente a alumnos de uno y otro sexo, haciendo de la coeducación un principio pedagógico aplicable a todos los grados de la enseñanza.

g) La educación pública constituye un sistema unitario que se desenvuelve a través de tres grados intimamente relacionados entre sí. El primer grado comprendería dos períodos: uno, voluntario y de carácter preescolar para niños de cuatro a seis años de edad; otro, obligatorio, para niños de seis a --

doce años de edad. El segundo grado se compondría también de dos ciclos: uno, de doce a quince años, concebido como ampliatorio de la educación básica; otro, de los quince a los dieciocho años, concebido como preparatorio de la educación superior. El tercer grado se corresponde con la educación universitaria y se divide también en dos ciclos correlativos a la licenciatura y al doctorado.

h) Del mismo modo que el sistema educativo aparece como un todo unitario, el profesorado que lo sirve debe constituir también un todo orgánico. Siendo una la función educativa, uno debe ser también el profesorado, lo que significa que debe recibir una preparación equivalente, asumir un trabajo docente ~~similar y análoga~~ retribución.

He aquí, pues, las ideas renovadoras sobre muchas de las cuales se discutirá durante la República. Junto a ellas deben mencionarse también las ideas educativas que se debatieron en el Congreso extraordinario del PSOE celebrado en julio de 1931. Aparecen también aquí la idea de estatificación de la enseñanza, el principio de la enseñanza laica, la defensa de la escuela única y la necesidad del cuerpo único de profesores. Tales propuestas se concretaron en la siguiente conclusión, entre otras, del Congreso: "La minoría parlamentaria socialista cuidará primordialmente de defender la escuela única y laica con sus órganos sociales y económicos complementarios, defendiendo asimismo que la aptitud sea la condición decisiva para participar en las enseñanzas que la vocación demande" (209).

Finalmente, existe otro documento básico que completa los anteriores y que cierra así el círculo de posiciones semejantes y antagónicas. Nos referimos a la pastoral colectiva del episcopado español de 25 de julio de 1931, que tomaba posición respecto de los puntos que iban a ser discutidos en la Constitución y que afectaban a la Iglesia. Por lo que respecta a la educación, los -

(209) Ibidem, págs. 64 a 67.

obispos españoles recordaban la doctrina de Pío IX, expresada en el "Syllabus", por la que se condenaba la doctrina que sostiene que "todo el régimen de las escuelas públicas en donde se forma la juventud de algún estado cristiano... puede y debe ser atribución de la autoridad civil". Igualmente recordaban la proposición, condenada por el Pontífice, de que "las escuelas públicas estén exentas de toda autoridad, acción moderadora o injerencia de la Iglesia y que se sometan al pleno albedrío de la autoridad civil, a la voluntad de los gobernantes y según las normas de las opiniones corrientes en el siglo".

La pastoral colectiva, después de reafirmar el derecho de la Iglesia a intervenir en las escuelas, fuesen públicas o privadas, condenaba las libertades modernas consideradas como "intangible patrimonio de las democracias enemigas de la Iglesia", recordaba cómo aquéllas procedían de "la cenagosa fuente de la Reforma protestante" e invocaban las palabras textuales de León XIII en su encíclica "Libertas": "De todo lo expuesto se sigue que en modo alguno es lícito pedir, defender ni conceder la libertad de pensar, de enseñar, de escribir y de cultos, como si estas facultades fuesen un derecho concedido al hombre por la naturaleza" (210).

Fácilmente se comprenderá que esta actitud de la Iglesia española, anclada en el pasado, era difícilmente conciliable con las ideas republicanas en materia de enseñanza. La pastoral era, en sí misma, un aviso de la Iglesia a la hora de formular la nueva Constitución. En realidad, ya estaban levantadas las espadas.

2. La educación en la Constitución de 1931: la "guerra escolar".

Desde la perspectiva de la educación, la Constitución de 1931 guarda estrecha relación con la Constitución de 1812. Esta introduce por primera vez el tema de la educación, elevándolo al rango de norma fundamental; aquélla cierra el ciclo constitucional, recogiendo una larga y compleja tradición en

(210) Ibidem, págs. 67 a 69.

esta materia. La Constitución de 1812 dedicó, como sabemos, un capítulo propio a la educación; la Constitución de 1931, aún cuando no le consagró un capítulo expresamente, fue el texto que más extensamente se ocupó de los problemas de la educación. La Constitución de 1812, en fin, fue tributaria de las amplias corrientes que en Europa existían acerca de la educación, tamizándola a través del cedazo de nuestras características nacionales; la Constitución de 1931 recoge, como ninguna otra posterior a 1812, la tradición liberal en educación, a la que se suma la ya existente tradición socialista. En el mismo sentido, afirma Mercedes Samaniego que, si bien la Constitución de 1931 tiene claras fuentes de inspiración -la alemana de Weimar, la de Austria o la de Méjico-, en materia educativa, sin embargo, sin negar las influencias europeas fruto de la existencia de un entorno cultural -que nos es común, "la Constitución cerraba cumplidamente todo todo un proceso de orientación educativa abierto en España desde mediados del siglo -XIX"(211).

En efecto, las consideraciones expuestas adquieren todo su valor si examinamos el texto constitucional y los debates a que dieron lugar. La discusión parlamentaria nos recordará viejos conceptos ya analizados anteriormente. Veremos aparecer argumentos y tácticas ya conocidas. En ocasiones, -nos parecerá que lo se discute es la Constitución de 1876. Otras veces aparecerán conceptos renovadores que pugnan por superar lo viejo y lo caduco. En pocas palabras, el viejo sistema consagrado por la Ley Moyano y alumbrado trabajosamente por las fuerzas liberales, está en crisis. Algo nuevo pugna por nacer, unas veces como culminación y logro de tendencias ya existentes, otras como ruptura necesaria que de a luz una educación nueva. Como en otras ocasiones, la dialéctica entre tradición y progreso asume posiciones irreconciliables. La "guerra escolar" surge al mismo tiempo que nace la nueva Constitución.

(211) Mercedes Samaniego Boneu, "La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista". Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid 1977, pág. 83.

Dentro del proceso de secularización ~~que~~ la Constitución trata de consolidar, el artículo tercero deviene fundamental. La afirmación de que "el - Estado español no tiene religión oficial" suponía el restablecimiento de la - libertad religiosa y el cauce necesario para la secularización de la vida pública. No obstante, una vez más el debate parlamentario mostrará la existencia de posiciones encontradas.

La posición oficial de la República, partidaria de la aconfesionalidad - del Estado, ^{podría} ~~concretarse~~ ^{en} las siguientes palabras de Fernando de los Ríos, pronunciadas como ministro de Justicia, ante la Cámara:

"El Estado solicita del hombre acciones, acciones con que ir tejiendo la conducta de la comunidad; pero el Estado no puede solicitar del hombre ni emociones, ni sentimientos, ni creencias, y es, sin embargo, en el reino de la emoción, del sentimiento y de la creencia donde viven la fe y la confesión. Por eso, ante el dintel de la fe, de la creencia, de la emoción, del sentimiento, el Estado no es que puede, es que debe mantenerse alejado y neutral; es decir, el Estado tiene que ser aconfesional "(212)

No lo entendía así la derecha católica, partidaria del principio de la - unidad católica. El principal representante de esta postura, Gil Robles, combatiría la fórmula del Estado laico del siguiente modo:

"Separación de la Iglesia y del Estado. En este punto concreto, la doctrina que yo profeso y defiendo tiene que partir de un principio fundamental: que tanto el Estado como la Iglesia son dos sociedades perfectas e independientes en la esfera del cumplimiento de sus respectivos fines; que las dos sociedades, la Iglesia y el Estado, tienen una misma materia, única en la Iglesia, remota en el Estado, que son los individuos, miembros de las dos sociedades y sometidos a ambas potestades; pero sin que esto quiera decir que ambas entidades se confunden, pues se distinguen formalmente por los fines que tienen que cumplir. Sobre esta doctrina nosotros no tenemos in

(212) Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, día 8 de octubre de 1931, tomo III, Madrid 1933, pág. 1522.

conveniente en admitir esa separación de la Iglesia y el Estado, manteniendo por nuestra parte que entre ellas podría haber esa relación de subordinación que existe entre los fines superiores y los inferiores"(213).

Mal podían entenderse los partidarios de la secularización del Estado con los defensores de la teoría de los dos poderes. En el fondo, lo que se discutía era la preminencia o no de la Iglesia en la vida pública. Ello se puso de manifiesto en la discusión del artículo 26 que, como se sabe, dió lugar a la primera crisis de gobierno.

El artículo 26 representaba la brusca y absoluta erradicación de la Iglesia de la vida pública (214). Por lo que afecta a la educación, la disolución de la

(213) Ibidem, pág. 1929.

(214) Tal y como fue aprobado, decía el artículo 26: "Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones Religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero.

Quedan disueltas aquellas Ordenes Religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y ajustados a fines benéficos y docentes.

Las demás órdenes se someterán a una ley especial votadas por estas Cortes Constituyentes y ajustadas a las siguientes bases:

1. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

2. Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3. Incapacidad de adquirir y conservar, por si o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a sus viviendas y al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4. Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5. Sumisión de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Los bienes de las órdenes religiosas podrán ser nacionalizados"(Véase Jorge de Esteban, ob. citada, págs. 315 y 316). El subrayado es, lógicamente, nuestro.

compañía de Jesús, de larga tradición en la enseñanza, y la prohibición de ejercer la docencia, extensiva a todas las órdenes religiosas subsistentes, suponían la negación del derecho docente de la Iglesia que, obviamente, ésta no estaba dispuesta a aceptar. Así lo definió Gil Robles al enjuiciar esta prohibición:

"El precepto de la Constitución que disuelve las Ordenes religiosas y decreta la nacionalización de sus bienes, va contra la esencia de la libertad individual, va contra el derecho de asociación, va contra el principio de igualdad; tres principios que teneis regulados en los artículos que están ya aprobados por esta misma Asamblea"(315).

En otro momento, dirá: "Nosotros no podemos, señores, aceptar ese proyecto de Constitución y afirmamos que, dentro de la legalidad, sin violencias, sin apelaciones a la fuerza, sin guerras que nuestra doctrina nos prohíbe, declararemos hostilidad al proyecto de Constitución en la hipótesis de que se aprobara una medida persecutoria, tanto en el texto constitucional como en potencia para el porvenir; que, desde el momento en que se aprobara un texto de esta naturaleza, por nuestra parte declararíamos abierto un nuevo período constituyente"(316).

No obstante, republicanos, socialistas y radicales mantendrán su posición, a pesar de los esfuerzos de Alcalá Zamora por encontrar un texto que fuera aceptable por ambas partes.

Los socialistas, a través de la voz de Andrés Ovejero, puntualizarían lo siguiente:

"Cuáles son las deficiencias de nuestra España actual? De una parte, en el orden material, una depauperación; de otra parte, en el orden espiritual, la mancha negra del analfabetismo sobre el mapa de España todavía.

(315) Ibidem, pág. 1530

(316) Ibidem, pág. 1531.

Y habeis sido vosotros, habeis sido los católicos, y han sido también las - Ordenes religiosas, quienes habeis tenido en vuestras manos la omnímoda influencia, quienes habeis acumulado en vuestras congregaciones fabulosas - riquezas, mientras tanto que a las puertas de vuestros templos aumentaba la mendicidad y crecía el pauperismo. Y sois vosotros, los que representais a las Ordenes religiosas y defendeis su conservación, quienes habeis establecido tantos centros de enseñanza, donde las clases aventajadas en el orden económico enviaban sus hijos en competencia ilícita con los establecimientos oficiales del Estado, y no habeis llevado para remediar a los pueblos de la ignorancia una sola misión pedagógica que concluyese con el analfabetismo en los campos españoles"(317)

Desde el partido radical socialista, Alvaro de Albornoz diría:

" Vamos a separar la Iglesia del Estado; pero yo os digo: ¿y con la - enseñanza, qué vais a hacer? ¿Vaís a separar la Iglesia del Estado, dejándole entregada la enseñanza?

He aquí las respuestas de Albornoz a esta pregunta:

"primera: la enseñanza, Señores Diputados, es una función ineludible e indeclinable del Estado; segunda: la libertad de enseñanza no es ni ha sido, históricamente, un principio liberal; Condorcet, el gran pedagogo de la Revolución, proclama el derecho de cada cual a enseñar sus doctrinas, pero el derecho de enseñar verdades, no de enseñar dogmas, y Mirabeau, el - gran político de la Revolución, preconiza un sistema de instrucción pública dirigido a formar una conciencia nacional, prohibiéndole la enseñanza a todas aquellas Corporaciones representativas de intereses particulares. La - bandera de la libertad de enseñanza, conviene decirlo aquí y en estos momentos, Señores Diputados, no es sino una bandera clerical"(318).

(317) Ibidem, pág.

(318) Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, día 9 de octubre de 1931, Tomo III, Madrid 1933, págs. 1563 y 1564.

Pero, posiblemente, la postura más significativa al respecto, sea la del sector republicano que simbolizaría Azaña con estas palabras:

"...en ningún momento, bajo ninguna condición, en ningún tiempo, ni mi partido, ni yo en su nombre, suscribiremos una cláusula legislativa en virtud de la cual se siga entregando a las órdenes religiosas el servicio de la enseñanza. Eso, jamás. Yo lo siento mucho; pero ésta es la verdadera defensa de la República..., a mi que no me vengán a decir que esto es contrario a la libertad, porque esto es una cuestión de salud pública... Pues yo os digo que en el orden de las ciencias morales y políticas, la obligación de las órdenes religiosas, católicas, en virtud de su dogma, es enseñar todo ~~lo que es contrario a los principios en que se funda un Estado moderno~~"(319).

Sin duda, considerado el problema desde la perspectiva de Azaña, las posturas aparecían irreconciliables. No obstante, como afirma Brenan, pasar de la confesionalidad del Estado, y consiguiente preminencia de la Iglesia, al laicismo absoluto, era, cuando menos, una medida imprudente:

"La imprudencia de esta medida resulta hoy evidente. No hay que olvidar que ha sido siempre un asunto serio legislar contra la religión en España. La mera abolición de la Inquisición por las Cortes en 1812 condujo a terribles persecuciones por la Iglesia y a una larga guerra religiosa... Los republicanos, por lo tanto, buscaban pelea al atacar tan temerariamente a la Iglesia. No sólo estaban perdiendo cierto número de sus sostenedores y enajenándose a muchos indecisos, sino que daban con ello a la reacción un motivo de protesta que estaba deseando encontrar. La consecuencia lógica de su acto fue que, en adelante, habrían de confiar menos en el apoyo de la clase media y más en el de la clase trabajadora si no querían hundirse. Pero, absorbidos como estaban por las pasiones políticas del momento no pudieron ver esto"(320).

(319) Manuel Azaña, "Memorias políticas y de guerra", vol. I, Ed. Afrodisio Aguado, Madrid, 1976, págs. 352 y 353.

(320) Gerald Brenan, ob. cit., pág. 181.

Como veremos, la respuesta de la Iglesia española y, lo que revestía mayor gravedad, de la Iglesia de Roma, no se harían esperar.

La consecuencia obligada de los artículos 3 y 27 era el artículo 48(321). A este respecto, hay que señalar dos intervenciones decisivas del grupo socialista. Una, la de Rodolfo Llopis, en defensa de una enmienda encaminada a dejar bien sentada la idea de que la cultura sólo podría realizarse mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de escuela unificada, y que encontró su plasmación constitucional en el primer párrafo de este artículo. Otra, la de Andrés Ovejero, en defensa de la libertad de Cátedra, solicitando que se reconociese expresamente el derecho de la Iglesia a enseñar su doctrina en sus propios establecimientos, parcialmente reconocido en el último párrafo del artículo 48.

En relación con el sistema de escuela única o escuela unificada defendido por los socialistas, debe advertirse que no suponía una estatificación de

(321) El artículo 48 decía, una vez aprobado: "El servicio de la cultura es atributo del Estado y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.

Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos"(Véase Jorge de Esteban, ob. cit., pág. 320).

la escuela sin más. El mismo Llopis, contestando a una alusión en este sentido, declararía:

"Nosotros tememos también que sea sustituida la Iglesia por el Estado; por eso nosotros, cuando hablamos de socializar la enseñanza, pensamos - en una fórmula tripartita integrada por representantes del Estado, representante de los que enseñan y representantes de los que reciben la enseñanza. (El señor Alomar: El peligro de la ortodoxia del Estado) Exacto. Por eso hablamos de socializar"(322).

La escuela unificada tenía, en el contexto del socialismo democrático, un aspecto pedagógico innovador, basado en una concepción de la escuela - distinta a la tradicional, al mismo tiempo que revestía un carácter político en el sentido de que aspiraba a superar la pedagogía de clase por otra de integración social. Ello suponía necesariamente la escuela laica, la gratuidad de la enseñanza, la coeducación, la concepción de los grados de enseñanza dentro de un ciclo único sin solución de continuidad, el cuerpo único de profesores y una administración también unificada.

Por otra parte, el socialismo democrático español asumía como válidas las conquistas del liberalismo histórico y, en consecuencia, proponía la - afirmación de la libertad de cátedra. He aquí las palabras de Ovejero:

"Para nosotros, la libertad de cátedra es algo tan intangible y tan sagrado que alcanza por igual a las doctrinas nuestras como a las doctrinas de los demás, a la verdad como al error; para el Estado no puede haber verdades ni errores...

Nosotros pedimos por igual la libertad de cátedra para nuestros partidarios y para nuestros adversarios.

(322) Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes del día 20 de octubre de 1931, Tomo III, Madrid 1933, pág. 1822.

Se trata simplemente de una defensa del derecho de los demás y de decir, desde estos escaños socialistas, que nosotros tenemos un criterio único, que nosotros tenemos la virtud laica de la tolerancia.

Nosotros defendemos la libertad de cátedra, como todas las libertades, no para un partido ni para un grupo, sino para todos los grupos, para todos los partidos y para todos los sectores de la vida nacional. Este es el pensamiento de la minoría socialista"(323).

Aprobada la Constitución el 9 de diciembre de 1931 (324), el primer día del mes de enero de 1932 la Iglesia jerárquica española daba a conocer una pastoral colectiva en la que se rechazaba la nueva Constitución, afirmando una vez más el derecho de la Iglesia a enseñar y el de los padres a la elección de los centros docentes que estimaren conveniente para la educación de sus hijos. La nueva pastoral era una contestación de la Constitución en determinados puntos conflictivos -presupuesto del clero, matrimonio, órdenes religiosas y, naturalmente, la enseñanza-. Por lo que respecta a la educación, la posición del episcopado era clara y terminante:

(323) Ibidem, pág. 1825

(324) Aún cuando no podamos detenernos en otras consideraciones, no debemos dejar de reseñar que el artículo 50 consagraba el bilingüismo y el estatuto especial de la enseñanza en las regiones autónomas. El artículo 50 decía:"Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores.

El Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudios y enseñanza en el extranjero y preferentemente a los países hispanoamericanos".(Véase Jorge de Esteban, ob. cit., pág. 320).

"No se puede, sin violación del derecho natural, impedir a los padres de familia atender a la educación de sus hijos, expresión y prolongación - viviente de sí mismos, con la debida libertad de elegir escuela y maestros para ellos, de determinar y controlar la forma educacional en conformidad a sus creencias, deberes, justos designios y legítimas preferencias. No se puede, sin atentar a la propia maternidad espiritual de la Iglesia, desconocer y obstaculizar su derecho docente, a cuyo ejercicio debe la civilización su perfección y su historia, por el que no es lícito sustraerle los - fieles, desde su tierna infancia, para la formación cristiana de su mentalidad, de su carácter y de su conciencia en escuelas propias y aún en las - escuelas públicas.

No se puede, sin deformar la indefensa y reverenciable conciencia de los niños y adolescentes, negarles su derecho estricto a recibir una enseñanza conforme a la doctrina de la Iglesia, a la cual pertenecen por la incorporación sacramental del bautismo..."(325).

Además de esta severa e implícita condena de los preceptos constitucionales, el episcopado daba pauta de conducta a los católicos españoles - exhortándoles a impedir la ascensión del laicismo, de tal modo que:

"... oponiéndose a los avances de la escuela laica, obra del Estado, impedirán la perturbación de la conciencia de muchos que, sin desear aquélla, habrán de llevar a sus hijos a la escuela pública descristianizadora, y contribuirán a evitar la segura desmoralización del pueblo si progresara la escuela atea, en que según la experiencia contemporánea ha demostrado se convierte siempre la escuela laica y neutral, a despecho de lo que pregonan sus defensores".

(325) Fernando Díaz Plaja, "Historia documental de España", Guadiana de - Publicaciones, Madrid 1973, págs. 496 a 501.

Se enfrentan así como pone de relieve Pérez Galán (326), dos concepciones abismalmente distintas de la educación. En realidad, era el fruto de una Constitución que, una vez más en nuestra historia, no era el resultado de un consenso pacificador. De este modo, la República capitalizaba en contra suya lo que era un intento moderno de renovación educativa. Herida la conciencia católica de importantes sectores de la vida española, lo que era pura neutralidad escolar y un deseo de aislar a la escuela de las luchas políticas y religiosas -pues esto era en esencia la escuela laica-, fue considerado como difusión de la escuela atea; lo que para la República era respeto a la conciencia del niño -de clara ascendencia gineriana-, fue rechazado como un intento de descristianización de la infancia. No obstante, la actitud de la Iglesia, una vez más también, parecía ser la de confiar más en los instrumentos materiales -la escuela entre ellos- que en la pura difusión de la Palabra. Lo que más tarde se conocerá como "nacional catolicismo", estaba ya en germen en esta pastoral colectiva de 1932.

Ese mismo año, en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución, -comenzaban los trabajos para la elaboración de la Ley de Confesiones y -Congregaciones religiosas, aprobada el 17 de mayo de 1933. Con independencia del problema de la sustitución de las órdenes religiosas, del que nos ocuparemos más adelante, la aparición de la ley dio lugar a una declaración colectiva del episcopado español, publicada el día 2 de junio, es decir, el mismo día que la Gaceta recogía dicha disposición legal.

Desde el punto de vista de las declaraciones programáticas, la pastoral reincidía en los puntos de la pastoral del año anterior aunque de modo más duro y beligerante:

"Sólo con odiosa tiranía puede el Estado poner limitaciones a la función docente de la Iglesia.

(326) Mariano Pérez Galan, ob. cit., pág. 158

Por tener la verdad religiosa la primacía sobre todo conocimiento, por su universalidad orientadora de la cultura y de la vida y porque las disciplinas de enseñanzas humanas consideradas en sí mismas son patrimonio - de todos, individuos y sociedades, compete a la Iglesia el derecho propio - e independiente de crear y regir establecimientos escolares de cualquier grado y materia"(327).

Por otra parte, las recomendaciones a los católicos españoles se concretaban ahora en obligaciones terminantes:

1º. Deben los padres de familia mandar a sus hijos únicamente a las escuelas católicas.

2º. Se prohíbe severamente la asistencia a las escuelas católicas, neutras o mixtas, correspondiendo al Ordinario autorizar la asistencia a las - mismas en determinadas circunstancias.

3º. Cuando el Ordinario hubiera estimado prudente la anterior tolerancía por existir causa razonada a tenor de las instrucciones de la Santa Sede, los padres y tutores vienen obligados gravemente a guardar una serie de cautelas encaminadas a inspeccionar los libros de texto, estimular la fe cristiana de los hijos y apartar las amistades que puedan poner en peligro su fe.

4º. Se exhorta a los fieles a prestar auxilio moral y material a la fun-dación ^yal sostenimiento de escuelas católicas.

Completaba esta llamada a la defensa de los derechos de la Iglesia, la invocación de determinadas prescripciones del Derecho Canónico que suponían la pena de excomunión para los que promulgaban leyes, órdenes o decretos contra los derechos de la Iglesia.

(327) Citado en la obra de Pérez Galán ya indicada, págs. 167 y siguientes.

La "guerra escolar" entre los partidarios de la enseñanza confesional y entre los que propugnaban la enseñanza laica, tuvo su momento álgido - en la intervención directa de la Santa Sede. El día 3 de junio de 1933 se publicaba la encíclica de Pío XI "Dilectíssima nobis", que referida a la - situación española se pronunciaba del siguiente modo:

"Aparece, por desgracia, demasiado claro el designio con que se dictan tales disposiciones, que no es otro sino educar a las nuevas generaciones, no ya en la indiferencia religiosa, sino con un espíritu abiertamente cristiano; arrancar de las almas jóvenes los tradicionales sentimientos católicos, tan profundamente arraigados en el buen pueblo español, y secularizar así toda la enseñanza inspirada hasta ahora en la religión y moral cristianas.

Frente a una ley tan lesiva de los derechos y libertades eclesiásticas... creemos ser deber preciso de Nuestro Apostólico Ministerio reprobarla y condenarla. Por consiguiente, Nos protestamos solemnemente y con todas nuestras fuerzas contra la misma ley, declarando que ésta no podrá ser nunca invocada contra los derechos imprescriptibles de la Iglesia"(328).

Era, sin duda, una declaración oficial de guerra. La educación, por primera vez en nuestro país, enfrentaba formalmente al Estado español y a la Iglesia de Roma.

3. Las realizaciones del bienio azañista.

Aprobada la Constitución republicana, el nuevo gobierno encomendó la cartera de Instrucción Pública a Fernando de los Ríos, miembro del PSOE

(328) Citado en la obra indicada de Pérez Galán, pág. 170.

y antiguo profesor de la Institución Libre de Enseñanza. El nuevo ministro ratificó en el cargo de subsecretario a Domingo Barnés y en el de Director General de Primera Enseñanza a Rodolfo Llopis. De este modo, el bienio 1931/1933 no es sino continuación y desarrollo de la política educativa del gobierno provisional. Unas palabras, pronunciadas por Fernando de los Ríos en el Congreso de 1920, señalaban la comunión ideológica en la misma empresa:

"Nosotros consideramos absolutamente indispensable ir a lo que se llama la escuela unificada. Es nuestro programa, es nuestro ideal. Es el programa que habían formulado los maestros alemanes; es el programa que ha realizado la revolución rusa; es el programa que se intenta realizar en la Europa Occidental; es la continuidad completa, desde la escuela hasta la Universidad; es la posibilidad de acceso del pueblo a todos los grados de la enseñanza y a todos los centros docentes"(329).

Bajo este aspecto, el primer bienio continuó la labor de renovación de la enseñanza primaria. A pesar de las dificultades económicas y de las repercusiones críticas del 29 que comenzaban a sentirse, el presupuesto de 1932 incluyó la construcción de 2.580 escuelas. Aunque el tope fijado por el plan quinquenal era, como sabemos, de 5.000 escuelas anuales, el esfuerzo de la República, en un momento de grave crisis coyuntural, se orientó a reducir al mínimo su programa educativo (330). Para 1933 se fijó la construcción de 4.000 escuelas. Posiblemente, de haberse seguido a este ritmo, el problema de la escuela hubiera desaparecido en pocos años.

(329). Citado por Mercedes Samaniego, ob. indicada, pág. 117.

(330) Fernando de los Ríos diría a este respecto: "He visto con dolor reducirse en mis manos cuatro veces este presupuesto y he necesitado rehacer lo otras cuatro, y puedo decir a los señores diputados que en el último momento experimenté un profundísimo dolor porque se me obligaba a estrangular determinadas partidas que representaban la imposibilidad de realizar -- ilusiones acariciadas."

Desde el punto de vista de la ordenación técnica de las construcciones escolares, el bienio dio lugar a varios decretos encaminados a aligerar los plazos y los procedimientos, a perfeccionar un sistema de colaboración entre el Estado y el municipio, a crear prototipos de edificios escolares para cada región geográfica y a mejorar la financiación de las construcciones. - Estos decretos, especialmente los de 5 de enero de 1933 y 7 de junio del mismo año, constituyen el antecedente técnico de lo que sería mucho más tarde la Ley de Construcciones Escolares de 1953 (331).

Si importante era la construcción de escuelas, más lo era aún la reforma del Magisterio. En el mes de abril de 1932 se constituyó una comisión a la que se atribuyó la redacción de un nuevo Estatuto del Magisterio. Componían esta comisión dos inspectores de primera enseñanza, un consejero de instrucción pública, un profesor de Escuela Normal, un asesor jurídico y un funcionario del Ministerio encargado de la Sección de provisión de escuelas (332). La comisión trabajó intensamente en el Estatuto, que presentó posteriormente a informe del Consejo de Instrucción Pública. Aunque éste lo aprobó con algunas modificaciones, pronto se advirtió que algunas de las innovaciones alteraban preceptos con rango de ley. En marzo de 1934 se procedió a elaborar un proyecto de ley de bases de la primera enseñanza que las circunstancias del momento impidieron su efectiva promulgación.

En cambio, si se hizo realidad la vieja aspiración de llevar los estudios pedagógicos a la Universidad. El decreto de 27 de enero de 1932 creó la Sección Pedagógica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Madrid. La nueva norma asignaba a esta Sección una doble misión: "el cultivo de las ciencias de la educación y el desarrollo de los estudios superiores pedagógicos", así como la formación del profesorado de Segunda Enseñanza y de Escuelas Normales, de la Inspección de Primera Ense-

(331) Véase ambos decretos en la Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1933), Madrid 1934, págs. 8 a 16 y 436 a 449.

(332) Completaban la comisión una representación de las asociaciones más importantes del Magisterio, la FETE entre ellas.

ñanza y de los Directores de escuelas graduadas (artículo 19). Aunque no se realizaba totalmente la aspiración de incorporar los estudios de Magisterio a la Universidad, representaba un gran avance (333). Dicha Sección expediría los certificados de estudios pedagógicos que habilitaría a los diferentes licenciados para opositar a las cátedras de los Institutos Nacionales y de las Escuelas Normales, del mismo modo que la Licenciatura en Pedagogía habilitaría para el ingreso en la Inspección y para opositar a las cátedras específicas de Pedagogía de las Escuelas Normales y para la dirección de las escuelas graduadas. Finalmente, el doctorado facultaría para acceder a las propias cátedras de la Sección de Pedagogía.

También se reguló otro aspecto importante de la enseñanza primaria: la Inspección. El Decreto de 2 de diciembre de 1932 aportó una concepción más moderna de la Inspección de enseñanza primaria, relegando al olvido toda posición burocratizante y haciendo del inspector un especialista técnico-pedagógico, un consejero y un orientador del maestro, "acercando el inspector a la escuela y al maestro con afán tutelar, con ánimo de aportar su ciencia y su experiencia para infundir nuevo espíritu a la enseñanza" (334). El Decreto habla del inspector como de un "profesor ambulante", de un consejero escolar que ha de orientar al maestro, más que de un órgano burocrático de fiscalización. Desde esta perspectiva, se reitera la inamovilidad del inspector, considerada como una garantía de su independencia y de la necesaria autonomía dentro de su función técnico-pedagógica. En el mismo sentido debe incluirse la creación de la Junta de Inspectores -con

(333) El preámbulo afirma la "tendencia a que el Magisterio, a la vez que eleva su nivel profesional y económico, ascienda también en capacidad, llegando a alcanzar una preparación de carácter universitario". Véase la Colección Legislativa de Instrucción Pública (Años 1932), Madrid 1933, págs. 67 a 71.

(334) El inspector aparece, dentro de su zona, como lo que hoy denominaríamos un animador pedagógico: reúne a los maestros, organiza empresas de colaboración pedagógica, impulsa los ensayos pedagógicos en determinadas escuelas, etc. Véase este importante decreto en la Colección Legislativa de Instrucción Pública (Años 1932), Madrid 1933, págs. 784 a 802.

la función de coordinar las iniciativas a nivel provincial- y, en diciembre de 1932, la de la Inspección Central -órgano de enlace entre el Ministerio y los servicios provinciales, cuya misión principal era la orientación, el control y la garantía de la reforma pedagógica de la República-.

Por lo que respecta a la enseñanza media, el principal problema que tuvo que afrontar el Ministerio de Instrucción Pública fue el derivado de la ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, concretamente el cumplimiento institucional de la disposición transitoria que ordenaba el cierre de esta enseñanza para el uno de octubre de ese mismo año de 1933, exceptuándose solamente la enseñanza primaria cuya extinción seña para el uno de enero de 1934(335).

Publicada la Ley en la Gaceta del día 2 de junio, el Gobierno disponía de cuatro meses para hacer frente a la sustitución de las órdenes religiosas en la enseñanza media. Según datos oficiales, el número de colegios de segunda enseñanza dirigidos por las congregaciones religiosas ascendía a 295, lo que representaba un total de 20.684 alumnos. El problema no era solamente el de la sustitución del profesorado religioso por un profesorado laico, sino también el de la creación de los centros estatales adecuados y el de su objetiva distribución e instalación.

El decreto de 7 de junio de 1933 creó a tales efectos la Junta de Sustitución, de la que formaban parte no sólo determinados cargos del Ministerio y los miembros del Consejo Nacional de Cultura -antes Consejo de Instrucción Pública-, sino también la Inspección de Segunda Enseñanza, la Asociación de Doctores y Licenciados y los catedráticos de Instituto. La Junta nacía con la doble finalidad de preparar la sustitución del profesorado por el personal docente idóneo y de organizar la instalación de todos los centros que se creasen.

(335) En la enseñanza primaria existían 4.965 colegios con un total de 352.004 alumnos. Aunque aquí el problema revestía gravedad suficiente, el plazo perentorio del uno de octubre para la enseñanza media obligaba al Ministerio a tener que ocuparse preferentemente de la enseñanza media. De todas formas, los problemas eran similares y similares fueron las soluciones adoptadas.

La preparación del profesorado se realizó a través del nuevo sistema de cursillos ya empleado para el Magisterio, puesto en marcha a través de unas pruebas de capacidad y otras de aptitud profesional.

El Decreto de 26 de agosto de 1933 sobre creación de Institutos trató de resolver el problema de los edificios necesarios mediante la creación - acelerada de Institutos Nacionales, Institutos Elementales y Colegios Subvencionados. Los dos primeros impartían el bachillerato completo -las diferencias estaban en el cuadro de profesores exigido-, mientras que en los últimos sólo podían estudiarse los cuatro primeros cursos. Los resultados no - se hicieron esperar y así la Gaceta daría en el mes de octubre las siguientes cifras de Centros creados: 20 Institutos Nacionales, 37 Institutos Elementales y 40 Colegios Subvencionados. Todos ellos comenzaron su vida académica en el curso 1933/34 (336).

Otra novedad importante fue la creación de la Inspección General de -- Segunda Enseñanza, obra del Decreto de 30 de diciembre de 1932. Concebida de análogo modo a como funcionaba en el ámbito de la enseñanza primaria, - aparecía como "un órgano de enlace entre el Ministerio de Instrucción Pública y los Centros de enseñanza secundaria", configurándose como un servicio eminentemente técnico-pedagógico, de auxilio y de consejo a los centros docentes (337).

En el ámbito universitario, además de las realizaciones que describeremos después, debe destacarse el proyecto de Ley de Bases de Reforma Universitaria, pues aunque el proyecto no llegó a convertirse en Ley, refleja perfectamente el pensamiento reformador en este grado de la enseñanza. Contra_____

(336) Ello no significó que el problema quedase solucionado pues, al igual que en la enseñanza primaria, el nuevo giro político que supuso el bienio radical-cedista impidió que la República siguiese por este camino.

(337) Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1932), Madrid 1933, págs. 873 a 875.

poniendo a la Universidad de la Ley Moyano una nueva Universidad, el reformador presenta el contraste entre una institución tradicional que se limita a administrar el saber adquirido y a proporcionar títulos académicos, y una -- institución que asuma la triple función de difundir la cultura moderna, formar científicamente a los diferentes profesionales que la sociedad requiere y fomentar la investigación en su propio seno.

Consciente el reformador de las deficiencias del plan vigente del bachillerato, establece un sistema de selección para el ingreso en la Universidad que desaparecerá cuando se implante el nuevo bachillerato. Respecto del alumnado, se pronuncia por el sistema de tutorías y por la eliminación de los clásicos exámenes por asignaturas, reduciéndolos a dos exámenes de conjunto por curso, concediendo libertad al alumno para que elija su propio plan de -- estudios que sería aprobado por la Facultad. Respecto del profesorado, el proyecto se inclinaba por una mayor flexibilidad que permitiese la incorporación del personal docente adecuado, disminuyéndose en cambio el del profesorado con vinculación permanente. Los estudios se dividían en dos ciclos, siendo básico el primero y de especialización el segundo (338).

En otro orden de cosas, debemos incluir ahora la creación de la Universidad Internacional de Verano en Santander, obra del Decreto de 23 de agosto de 1932, con la finalidad de fomentar la convivencia entre profesores y estudiantes nacionales y extranjeros, reflexionar sobre los grandes temas de la cultura moderna y organizar enseñanzas de ampliación y de especialización científica. También es significativo la creación de la Escuela de Educación Física por Decreto de 12 de diciembre de 1933, que responde a la tradición liberal e institucionista de preocupación pedagógica por la educación física (339). Por

(338) Véase, respecto de las bases especiales referidas a cada Facultad, la obra de Antonio Molero Pintado, "La Reforma Educativa de la Segunda República. Primer Bienio". Ed. Santillana 1977, Madrid, págs. 448 a 458.

(339) La superación de los cursos y de las enseñanzas habilitaba para obtener el título de Profesor de Educación Física, con efectos para la enseñanza oficial en los centros del Estado.

último, otro viejo sueño, esta vez de Menéndez Pelayo, se convirtió en realidad gracias a Fernando de los Ríos, republicano, socialista e insti tucionista: nos referimos a la creación de las Escuelas de Estudios Arabes de Madrid y Granada, por la Ley de 27 de enero de 1932, con el objetivo de fomentar las investigaciones sobre la historia, la civilización y la vida musulmana, con especial referencia a España.

4. La contrareforma educativa del bienio radical-cedista.

Es sabido que las elecciones de noviembre de 1933 dieron el triunfo a la coalición formada por los radicales de Lerroux y por los hombres de la CEDA de Gil Robles. Aunque el partido de Lerroux contaba con una larga tradición anticlerical, la política educativa de este bienio parece conformada por la orientación confesional de los hombres de la CEDA, lo que inevitablemente debía de suponer un freno a la marcha iniciada en el primer bienio, cuando no un claro retroceso.

En la enseñanza primaria, además de iniciarse un descenso en las construcciones escolares y un debilitamiento creciente de la reforma pedagógica, se tomaron medidas que sólo pueden calificarse como el inicio de una contrareforma educativa. Así, la Orden Ministerial de 1 de agosto de 1934 inauguraba una serie de actuaciones que, en cierto modo, correspondían a la campaña que la derecha católica venía realizando. Nos referimos, en este caso, a la prohibición de la coeducación en las escuelas primarias (340) a la que seguiría una intensa acción para conseguir su supresión en las Escuelas Normales. Por dos veces se presentaría una

(340) El tema de la coeducación fue uno de los puntos más debatidos durante la Segunda República. Frente a los defensores republicanos de la coeducación, la derecha católica cerró filas en torno a la doctrina pontificia que en la encíclica "Divini Illius Magistri" se había pronunciado inequívocamente: "Igualmente erróneo y pernicioso a la educación cristiana es el método llamado de la coeducación, fundado también según muchos en el naturalismo negador del pecado original y además, según todos los sostenedores de este método, en una deplorable confusión de ideas que trunca la legítima convivencia humana en una promiscuidad e igualdad niveladora".

proposición de ley encaminada a derogar las reformas introducidas por Marcelino Domingo. Aunque las proposiciones de ley indicadas afectaban también al plan de estudios, el objetivo último era volver al antiguo sistema de Escuelas Normales masculinas y Escuelas Normales femeninas, erradicando así la coeducación del último reducto.

En otro punto importante se frenaría también la reforma. Como es sabido, la Inspección había sido el eje de la renovación educativa concebida en el primer bienio. Ahora, en cambio, se promulgaban dos decretos que cercenaban claramente la actividad pedagógica de este cuerpo -funcionario que la izquierda republicana y socialista había querido profesionalizar y tecnificar. Así, el Decreto de 23 de julio de 1935 suprimía la Inspección Central, basándose en la inexistencia de crédito en la vigente Ley de Presupuestos. Y el Decreto de 26 de noviembre de 1935 derogaba el artículo 20 del Decreto de 2 de diciembre de 1932, suprimiéndose así la inamovilidad de destino del inspector de enseñanza primaria, quedando estos funcionarios sometidos a la discrecionalidad ministerial que podía proceder al traslado de residencia por "interés del servicio". Concebida la inamovilidad como una garantía objetiva del inspector que aseguraba su independencia de criterio, su supresión era, lógicamente, un rude golpe a la renovación educativa.

Retrocesos importantes se darían también en la enseñanza universitaria. La Universidad, cuando se produce el cambio de gobierno, era ya un punto de conflicto entre las distintas asociaciones estudiantiles existentes (341). Los múltiples incidentes ocurridos dieron ocasión al Gobierno, so pretexto de una futura reforma de la enseñanza, para terminar con la representación estudiantil en los Claustros, Juntas de Gobierno y Juntas de Facultad (O.M. de 23 de octubre de 1934). También, en la misma línea, debe considerarse la disolución del Patronato de la Universidad de Barcelona, así como los Consejos regionales de primera

(341) Habían aparecido las JONS -más tarde el SEU- junto a la Confederación de estudiantes católicos, ambas en un claro intento de arrebatarse la preminencia a la FUE.

y segunda enseñanza de Cataluña, lo que suponía el fin de la autonomía catalana en materia de enseñanza. No obstante, como aspectos positivos deben señalarse el impulso dado a la construcción de la Ciudad Universitaria de Madrid y la inauguración del Colegio de España en París en 1935.

Por último, debe anotarse en el haber del bienio radical-cedista la reforma del Bachillerato. Dicha reforma, cuyos precedentes deben buscarse en los trabajos previos del Consejo de Instrucción Pública, en la Ley de Bases de Fernando de los Ríos y en la documentación existente en la Inspección de segunda enseñanza, fue iniciada por el Decreto de 26 de julio de 1934, siendo ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes Filiberto Villalobos, hombre de talante liberal y reformista.

El Decreto de 26 de julio trataba de poner fin a la extraordinaria confusión creada por una "copiosísima legislación, tan variada y confusa, que en muchos casos ni los más expertos conocedores del derecho saben precisarlo con exactitud y con certeza". En dicha disposición, fundamentalmente reguladora del sistema de exámenes, se establecía que tanto los alumnos libres como los de enseñanza colegiada se matricularían en los Institutos Nacionales de Segunda Enseñanza, donde se examinarían ante un tribunal constituido al efecto. El mismo sistema se aplicaría a los alumnos oficiales de los Institutos locales y elementales y a los de colegios subvencionados. Finalmente, se prohibía la imposición por el profesorado de libros de texto o de lectura (342).

El segundo decreto, de fecha 6 de agosto de 1934, determinaba las condiciones para la creación de Institutos Nacionales e Institutos Elementales, en función del número de alumnos y características de los locales. (343).

(342) Véase la Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1934), Madrid 1939, págs. 451 a 454.

(343) Ibidem, pág. 507 a 516.

El tercer decreto, aprobado el 29 de agosto de 1934, establecía el nuevo Plan de estudios. El Plan Villalobos estructuraba el bachillerato en siete cursos, divididos en dos ciclos. El primer ciclo, consistente en tres cursos, impartiría una enseñanza general que preparara para el pase al segundo ciclo. Este, compuesto de cuatro cursos, se subdividió en dos grados: el primer grado -cursos cuarto y quinto- comprendería disciplinas eminentemente formativas, mientras que el segundo grado -cursos sexto y séptimo- se dedicaría a una mayor profundidad activa de las disciplinas. Finalizado el bachillerato, se establecía una prueba de reválida en cuyo tribunal intervendría el profesorado universitario (344).

La recepción del Plan fue, en general, positiva. Sin duda, contribuyó a ello su orientación racional y la implantación moderna del método de evaluación: la calificación de los alumnos oficiales se encomendaba a la Junta de Profesores, que habría de tener en cuenta la labor del alumno a lo largo del curso, de tal modo que si el juicio fuese unánime el alumno pasaría al curso siguiente sin tener que efectuar examen alguno. Respecto del examen de los alumnos de enseñanza libre y colegiada, se reiteraba el criterio de que se efectuara ante la Junta de Profesores del - Instituto del que dependiera el centro, constituído en tribunal y con arreglo al mismo cuestionario que los alumnos de enseñanza oficial (345).

5. El Frente Popular o la vuelta a los orígenes.

Disueltas las Cortes y convocadas las elecciones, el Frente Popular, como en tantos otros aspectos de la política del país, incluyó en su programa educativo las aspiraciones que la República había intentado realizar en los primeros momentos. En tal sentido, el punto octavo de su - programa, relativo a la educación, no suponía novedad alguna. Se recordaba el precepto constitucional de que la educación y la cultura eran -- (344) Véase Colección Legislativa de Instrucción Pública, Año 1934, págs. 551 a 559.

(345) Una vez más, este criterio fue duramente atacado por los partidarios de la enseñanza libre y colegiada, que consideraban la medida como una prueba más de la persecución emprendida contra la libertad de enseñanza.

atributos indeclinables del Estado y se recogían como puntos concretos la recuperación del ritmo inicial de las construcciones escolares, el control de la enseñanza privada, el impulso de la enseñanza media y profesional, la concentración de la enseñanza universitaria para obtener un rendimiento óptimo, el desarrollo de los principios autonómicos de la Constitución y la promesa de poner todos los medios necesarios para que la juventud obrera y, en general, los estudiantes más capaces pudieran acceder a la enseñanza media y superior.

Con el triunfo del Frente Popular volvió a la cartera de Instrucción Pública su primer titular, Marcelino Domingo. Fácil es colegir que la política del Ministerio se orientaría especialmente hacia la enseñanza primaria. Efectivamente, en los pocos meses transcurridos desde febrero a julio de 1936, se tomaron diversas medidas que suponen una vuelta a las primitivas fuentes republicanas.

El 4 de marzo de 1936 se promulgaba un decreto que venía a restablecer la Inspección Central de Primera Enseñanza, disponiéndose al mismo tiempo la inamovilidad de los inspectores en su cargo y destino.

Del mismo modo, trató de restablecerse la mística republicana de la escuela primaria. En la circular de 28 de marzo de 1936, remitida a inspectores y maestros, se recordaba que la escuela "no ha de ser un asilo, ni un lugar de resguardo, ni la institución donde sólo se aprenden las primeras letras. Ha de ser más y ha de ser otra cosa. Ha de ser taller y jardín, centro de actividad, estímulo y ordenación del espíritu, preparación de ánimo para afrontar con audacia serena la vida, desenvolvimiento pleno de la personalidad, capacitación". Con tal espíritu, se reemprendió la obra de las construcciones escolares. Se hizo balance del plan quinquenal por el que debían haberse construido 27.151 escuelas. Oficialmente estos eran los datos: 12.988 escuelas creadas en 1931 y 1932, mientras que de 1933 a 1935 la cifra de centros de nueva creación se estimaban en 3.421, resultando un déficit de 10.742 para realizar el plan quinquenal que vencía en 1936. Tales eran los datos que el Decreto de 22 de febrero de 1936 arrojaba, disponiendo la inmediata creación de 5.300 escuelas y señalando la fecha de 1 de mayo de 1938 para

efectuar el resto.

?Cuáles fueron, en realidad, las realizaciones de la República en este aspecto de la educación? Mercedes Ballesteros ha criticado las cifras que los historiadores han repetido una y otra vez sin verificación alguna (346). Del estudio estadístico realizado, cree Mercedes Ballesteros que la cifra apuntada por los historiadores -catorce mil escuelas construidas efectivamente durante el quinquenio republicano- deben reducirse a la mitad. Igualmente, estima que la creación de Institutos, triplicados según datos comunmente aceptados, debe también reducirse en el sentido de que en sentido estricto sólo debe hablarse de una duplicación (347).

En todo caso, en el documentado estudio realizado por Mercedes Ballesteros se observa, y la autora lo reconoce expresamente, el gigantesco esfuerzo realizado por la República en una coyuntura económica sumamente difícil para los países europeos. Concretamente, estimando el índice 100 para 1913, el presupuesto de instrucción pública que en 1930 representaba un 281 por ciento, en 1935 ascendía a un 493 por ciento - (348). Mientras desde 1922 a 1931 se crearon 8.665 plazas de maestros, es decir, un promedio anual de 962 maestros, el promedio de nuevas -plazas de maestros es durante la República de 3.232 por año, a pesar del notable frenazo que el bienio radical-cedista representó para la nueva política educativa(349).

6. La educación en la zona republicana durante la guerra civil.

Al producirse la guerra civil, la educación se convierte totalmente

(346) Mercedes Ballesteros, ob. cit. especialmente los Capítulos VII y VIII de la Segunda parte, en los que realiza un estudio pormenorizado de las escuelas y maestros en las regiones españolas.

(347) Ibidem, págs. 387 y ss.

(348) Ibidem, pág. 177.

(349) Ibidem, pág. 227 (El número de maestros pasó de 36.680 en 1931 a 51.593 en 1935, debiendo sumarse a esta cantidad los 5.300 ^{creo} que el Frente Popular).

en un instrumento ideológico. Hay, pues, un salto cualitativo: de una política de reforma educativa se pasa a una política en que la educación adquiere un carácter revolucionario (350).

Constituido el 5 de septiembre de 1936 un nuevo gobierno en el que se integran socialistas y comunistas bajo la presidencia de Largo Caballero, la educación, considerada como un privilegio de la clase dominante, va a ser destinada a la promoción del proletariado y del campesinado. De ahí que cuando se nombre una comisión para el estudio y reforma de la enseñanza primaria, junto a dos representantes designados por el Ministerio, se nombren dos más por la FETE y otros dos por la C.N.T.

Aunque los trabajos de la comisión lleven su tiempo, la reforma ideológica comenzará desde los primeros momentos. Los nuevos maestros no serán solamente educadores del pueblo, sino también cooperadores en la lucha ideológica que se cierna sobre toda la nación. Desde las páginas oficiales de la Gaceta, la nueva labor del maestro se considera del siguiente modo:

"No basta que el alumno sepa de la guerra por lo que en la calle o en el ambiente familiar oiga o le digan: es necesario que el profesor que le instruye y educa, con el prestigio y autoridad que le corresponde, forme a nuestra juventud ahincando en su espíritu las ideas de paz, libertad y justicia social, que se percaten nuestros escolares de que la cultura que reciben la está defendiendo nuestro Ejército Popular al luchar contra el fascismo conquistando la libertad e independencia de la nación española, cultura que no tendría sentido si no estuviera animada de un carácter concreto humano en favor de las masas populares que tan heroicamente le protegen y mantiene".

(350) Véase el trabajo de Matilde Vázquez, "La Reforma educativa en la zona republicana durante la guerra civil", Revista de Educación nº 240, pág. 60 a 72, cuyas líneas esenciales seguimos en este apartado.

El nuevo contenido ideológico se pone de manifiesto en las orientaciones pedagógicas que se imparten al profesorado. Así, el profesor de Geografía, además de dar a conocer los lugares en que la contienda se desarrolla, deberá explicar las características económicas, políticas y sociales de cada región, dentro lógicamente de un contexto geográfico y haciendo mención especial de los países que ayudan a la República (Méjico y la URSS). El profesor de Historia deberá revisar los conceptos tradicional e injustamente aceptados, señalando "el camino seguido por todos los pueblos para libertarse de sus opresores y conquistar sus derechos a una vida más digna frente a las oligarquías y clases dominantes". El profesor de Ciencias Económicas, en fin, enseñará las grandes doctrinas sociales y se preocupará de dar a conocer los fundamentos del marxismo.

En la misma línea por entroncar la cultura y la educación con la realidad de un pueblo en lucha, debe anotarse la creación en febrero de 1937 de las "Milicias de la Cultura", nutridas por maestros nacionales adscritos a las unidades militares a fin de promover la alfabetización de la población adulta y combatiente. La experiencia debió de ser positiva, pues en noviembre de ese mismo año nacen las "Brigadas Volantes de la lucha contra el analfabetismo en la retaguardia", destinadas a promover la alfabetización especialmente en las zonas rurales.

En el ámbito de la enseñanza media, aunque la coyuntura bélica no era propicia para grandes transformaciones, se reguló el acceso a estas enseñanzas por parte de "las mejores capacidades salidas de las masas del pueblo, donde se encuentran los más abnegados defensores de la República". La misma medida se aplicó a los establecimientos privados, obligados ahora a solicitar de nuevo la autorización. Se exceptuaba la enseñanza libre, que quedaba prohibida. Finalmente, se suprimía la enseñanza de la religión.

Una novedad, en el ámbito señalado, fue la creación del Instituto para Obreros por decreto de 21 de noviembre de 1936. El primer Instituto, a título de ensayo, se creó en Valencia, al que seguirían los de Ma

drid, Barcelona y Granollers. Era un bachillerato dirigido a los trabajadores de edad comprendida entre los quince y los treinta y cinco años, al que se accedía mediante una prueba de aptitud a fin de determinar las capacidades y el grado de instrucción. Dicha prueba daba lugar a un camino dual: los que deberían seguir los estudios y los que careciendo de una instrucción básica deberían seguir un cursillo intensivo, del que serían más tarde recuperados. La matrícula, los libros y la manutención eran gratuitas. La duración de los estudios abarcaba dos años, divididos cada uno en dos semestres.

La enseñanza profesional fue también objeto de particular atención. La nueva orientación dada a estas enseñanzas atendió a la preparación de técnicos para mejorar la estructura de la futura economía y a la necesidad de una clase obrera cualificada sin distinción alguna. En abril de 1937, todos los Centros dedicados a la formación profesional se unificaron en una entidad estatal denominada Politécnico Obrero. También merece destacarse la creación de un centro de educación especial para minusválidos, bajo la doble consideración de impartir una educación general dentro de los límites físicos de los niños y una formación que les facilitará la apertura profesional del mundo laboral.

Por último, debe mencionarse también la actividad educadora de la C.N.T. La educación anarquista se propagó fundamentalmente a través de la difusión de los ateneos libertarios, inspirados en las escuelas racionalistas fundadas por Ferrer a principios de siglo. En el otoño de 1936 se creó la Federación de Ateneos Libertarios de Madrid con el objeto de coordinar estas actividades educativas. También se creó el Consejo Local de Cultura para orientar y dirigir escuelas de los ateneos de barrio. Su primera realización fue el Instituto Ferrer donde se impartió el "bachillerato confederal". El método utilizado era fiel al espíritu de Ferrer:

"Pretendían conseguir los anarquistas la desaparición de las diferencias entre trabajo intelectual y manual, para lo cual, sin especializaciones científicas prematuras, conservarían al niño en estrecho contacto con la actividades manuales. La enseñanza del libro se alternaba con -

la del taller y era cíclica : en un primer y segundo semestres se alterna ban las matemáticas y la historia, la lengua y la literatura, la geografía y las "lecciones de cosas", los trabajos manuales, el dibujo y la pintura. Se aspiraba a una enseñanza totalizadora, por lo que sólo se podían esco ger materias aisladas en caso de adultos que necesitasen o desearan per feccionarse en ciertas asignaturas sin tener que asistir a todas las cla- ses por tener ya un trabajo permanente"(351).

7. La Administración Educativa.

Aunque la Administración Educativa continúa fiel a la organización que ya conocemos, sin que se produzcan reformas que alteren su estruc tura, la República acometió la reforma del Consejo de Instrucción Públi ca, de un lado, la creación de los Consejos Escolares, de otro.

El Consejo de Instrucción Pública ha sido en España, como ya he- mos observado, un órgano superior de orientación muy sensible a los - cambios políticos. Lógicamente, el cambio de régimen político debía aca rrrear una transformación en el órgano consultivo del Ministerio. Así lo entendía el Decreto de 4 de mayo de 1931, al considerar al Consejo no sólo como la clave de un complicado sistema técnico y administrativo, "sino también y muy especialmente como el órgano más eficaz de la re novación creadora que la educación nacional exige para incorporarse rá pidamente a los progresos de nuestro tiempo"(352).

El Consejo, cuya presidencia se encomendaba a Miguel de Unamuno, se estructura en cuatro secciones, distribuidas del siguiente modo: Pri- mera Enseñanza; Segunda Enseñanza, Escuelas de Comercio y otras es pecialidades; Bellas Artes y Escuelas de Artes y Oficios; Universida- des y Escuelas de Veterinaria. Por otra parte, se establecía el dicta-

(351) Ibidem, pág. 72.

(352) Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1931). Madrid 1932, págs. 135 a 138.

men preceptivo del Consejo en todo lo referente a planes de enseñanza, creación o renovación de Centros docentes, provisión de nuevas cátedras, expedientes de separación o de rehabilitación docentes y calificación de obras de texto.

Pero la innovación sustancial que la República aportó a la Administración Educativa fue la creación de los Consejos de Enseñanza y la supresión de las Juntas Locales, reducto, como sabemos, del caciquismo en la escuela.

El preámbulo del Decreto de 9 de junio de 1931 es suficientemente explícito para que podamos conocer el sentido real de esta medida. Se parte de una afirmación ya conocida por nosotros:

"La instrucción pública ha llegado ya a sentirla el Estado como un deber inexcusable y primordial, y a sentirla la nación como la única posibilidad de que la democracia cumpla sus destinos históricos"(353).

Para acometer esta labor se piensa que no basta la acción del Estado. Es preciso la existencia de órganos sociales de vigilancia y asesoramiento que completen la labor del Estado. Con gran elegancia, el preámbulo rechaza las antiguas juntas que han limitado "hasta ahora su actividad principal a la aplicación de los reglamentos dentro de una preocupación esencialmente administrativa". Por otra parte, los nuevos órganos que nacen a la vida pública no cumplirán sólo una función innovadora, sino también se les asigna atribuciones propias de la Administración Central, "descargando a ésta de su intervención excesiva y ensayando principios de autonomía que interesará acentuar, a medida que los resultados así lo aconsejen en bien de los servicios".

(353) Colección Legislativa de Instrucción Pública (Año 1931). Madrid 1932, págs. 266 a 275.

Por último, el Decreto introduce dos novedades específicas y de importancia: una, la incorporación de la Universidad, por vez primera, a la promoción de la enseñanza primaria; otra, la conexión real de la escuela con la comunidad social en la que está inserta. Con tales finalidades se creaban los Consejos de primera enseñanza universitarios, provinciales, locales y escolares.

A los Consejos Universitarios se les asigna como misión "la de -- coadyuvar, mediante los elementos que existan en la Universidad, al perfeccionamiento del Magisterio, a la difusión de la cultura popular y a la afirmación del sentido social de la Escuela pública"(art. 3º). Integraban dichos Consejos el Rector o persona en quien delegara, un catedrático - de letras y otro de ciencias, un catedrático de Instituto, un profesor de Escuela Normal, un inspector de primera enseñanza, un maestro y una maestra. Existiría un Consejo de este tipo en cada una de las universidades españolas.

Los Consejos Provinciales, además de contribuir al perfeccionamiento del Magisterio, tenían funciones decisorias en orden al nombramiento de interinos y sustitutos, licencias de enfermedad, oposiciones, calendario escolar de la provincia y aprobación de cuentas (art. 8º). Componían dichos consejos los inspectores de primera enseñanza de la provincia, un profesor y una profesora de Escuela Normal, el jefe de Sección administrativa de primera enseñanza, un maestro y una maestra nacionales, un maestro de enseñanza privada, un padre y una madre de familia. En cada capital de provincia se constituirá un Consejo de este carácter.

A los Consejos Locales se les encomendaba funciones siguientes: que las escuelas estén en lugar adecuado; que se facilite a los maestros casa-habitación; cuidar ^{la} de/asistencia escolar; estimular la asistencia a las clases de adultos; coadyuvar con la superioridad en el fomento de la cultura popular; comunicar al Consejo Provincial cualquier irregularidad

que se observe en las escuelas nacionales y conceder breves permisos a los maestros para que pudieran ausentarse (art. 12). Formaban parte del Consejo Local un representante del ayuntamiento, un maestro y una maestra nacionales, el médico inspector de sanidad, un padre y una madre de familia. Los Consejo Locales tendrían su sede en los Ayuntamientos.

Los Consejos Escolares, cuya creación se efectuaría allí donde fuese conveniente, recibían como competencia propia la de "velar por los intereses morales y materiales de una Escuela pública determinada" (art. 13). Lo integraban un representante del municipio, dos padres de alumnos y dos madres de alumnos de la escuela de que se trate, y el director de la escuela.

Por último, los maestros llamados a formar parte de los distintos Consejos de Enseñanza, serían designados por la Asociación de cada provincia y, si no la hubiere, por los maestros nacionales residentes en ella. Los padres y madres de familia lo eran por las correspondientes asociaciones de padres de familia convocados, mediante aviso en la prensa, por el maestro más antiguo de la localidad.

CUARTA PARTE: Del Nacional-Catolicismo a la Ley General de
Educación.

XIII. LA EDUCACION EN EL NUEVO ESTADO

1. Período de guerra: aparece la educación "nacional-católica"

Como era obvio, los valores ideológicos que van a inspirar las nuevas instituciones de la zona nacional son la antítesis de los que defiende la Segunda República. Pero debe resaltarse que estos valores son impuestos ahora hasta límites no sospechados jamás por las propias --- fuerzas conservadoras que tanto lucharon por su implantación (1). Por lo que respecta a la educación, al igual que sucede en la zona republicana, la enseñanza va a ser informada totalmente por valores ideológicos, ---- aquéllos que defiende y propugna el Movimiento Nacional. La vieja pugna entre ilustrados y reaccionarios, carlistas y cristinos, liberales y conservadores se inclina ahora, por lo que respecta al Nuevo Estado, por los valores "tradicionales".

Recordemos a este respecto que en la contienda ya expuesta -- entre "tradicionales" e "innovadores" (2); los primeros presentaban una posición decididamente opuesta a todo intento de secularización de la vida pública y, en consecuencia, claramente antiliberal. De ahí que, en el --- ámbito específico de la educación, persiguieran la implantación de la enseñanza confesional basada en tres premisas fundamentales: enseñanza de acuerdo con la moral y el dogma católicos, enseñanza de la religión en -- todas las escuelas -públicas y privadas- y derecho de la Iglesia a la inspección de la enseñanza en todos los centros docentes. Pues bien, esta - postura, procedente del carlismo intransigente y del integrismo católico, va a predominar desde el principio sobre todas las fuerzas conservadoras que alientan el Movimiento Nacional y va a consagrarse

(1) No es ajena a esta observación el hecho de que el Nuevo Estado naciera como "instrumento totalitario al servicio de la Nación", tal y como el Fuero del Trabajo, promulgado el 9 de marzo de 1938, definiera expresamente.

(2) Véase Cap. XI, págs 270 y 271 de esta obra.

totalmente en la nueva política educativa del Nuevo Estado. De esta forma, las grandes coordenadas que enmarcan la "nueva" educación arraigan desde el comienzo de la misma guerra civil, concretándose en dos grandes principios: enseñanza confesional y politización total de la educación.

Frente al laicismo escolar de la Segunda República, se implanta en todo el territorio conquistado la enseñanza confesional en el triple sentido ya indicado, si bien dentro de un ambiente triunfalista y retórico llevado hasta el paroxismo, del que participa el episcopado español salvo nobles y exiguas excepciones. Así, las Ordenes Ministeriales de 21 de septiembre y 9 de diciembre de 1936 disponen la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en las escuelas primarias y el bachillerato, la Circular de 1 de marzo de 1937 establece la obligatoriedad en las escuelas primarias de prácticas devotas tales como la intensificación de la enseñanza de la doctrina cristiana en la cuaresma y la recepción de los Santos Sacramentos por los niños, o la Circular de 7 de abril del mismo año que establece en las escuelas los ejercicios del Mes de María que "los maestros harán con sus alumnos". Obviamente, dentro de esta concepción en que, como veremos de inmediato, los valores religiosos "tradicionales" son el basamento fundamental de los valores políticos nacionalistas y totalitarios, la Iglesia española, en cuanto depositaria de aquellos valores, aparece ya cómo el árbitro de la educación del Nuevo Estado.

En segundo lugar, la educación se politiza y se impregna de los valores ideológicos cuya vigencia se defiende en el campo de batalla. Se propugna ahora que la educación debe alumbrar al "hombre nuevo" que el Nuevo Estado necesita, de acuerdo con una idea nacionalista que monopoliza el patriotismo y que, durante la guerra civil, aspira a ser totalitaria. Como tendremos ocasión de comprobar repetidamente, dentro de esta concepción política la religión se convierte en el sustratum último de los valores políticos del Nuevo Estado, produciéndose una -

identificación total entre los valores religiosos integristas y los valores políticos nacionalista (3).

Como consecuencia de esta concepción político-religiosa, la educación va a sufrir un giro copernicano respecto de las tradiciones liberales y socialistas que confluyen en la Segunda República. La educación va a ser considerada ahora como un asunto cuya competencia corresponde a la sociedad, siendo misión del Estado únicamente la de coadyuvar a esta labor. Se consagra de este modo el famoso principio de la subsidiariedad del Estado, desvinculado, sin embargo, de sus antiguos orígenes liberales. Lógicamente, la Iglesia aparecía como la única fuerza social capacitada y políticamente legitimada para asumir la función docente. Lo cierto es que el Estado, como tendremos ocasión de resaltar, va a desentenderse de la educación desde los primeros meses del alzamiento hasta los primeros años de la década de los cincuenta.

(3) Una prueba significativa de esta simbiosis será, por ejemplo, el juramento de los miembros del Instituto de España. Según disponía la Orden de 1 de enero de 1938, el juramento se ajustaba al siguiente ceremonial: "Sucesivamente se irán colocando cada uno ante la mesa presidencial en la cual se encontrarán un ejemplar de los Santos Evangelios, con el texto de la Vulgata, bajo cubierta ornada con la señal de la Cruz y un ejemplar del «Don Quijote de la Mancha» con cubierta ornada con el blasón del Yugo y las Flechas. De pie, ante estos libros, con la mano derecha puesta en los Evangelios y vuelta la cara al Presidente, el Académico aguardará que el Secretario del Instituto le pregunte, según la forma del juramento: Señor Académico, ¿jura en Dios y en vuestro Ángel Custodio servir perpetua y lealmente al de España, bajo Imperio y norma de su Tradición viva; en su catolicidad, que encarna el Pontífice de Roma; en su continuidad representada por el Caudillo Salvador de nuestro pueblo?". (Nuevo Diccionario de Legislación, Tomo XIII, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1976, pág. 17.239).

Desde tales premisas, y teniendo en cuenta que los nuevos dirigentes de la España nacionalista consideraban al modelo educativo de la Segunda República como una de las causas importantes del retroceso de los valores "tradicionales", era de esperar que el primer objetivo del nuevo gobierno fuese el de la depuración ideológica de los distintos elementos del sistema educativo republicano. Así fue, si bien la depuración no sólo alcanzaría al estamento docente y a los propios alumnos, sino también a los libros de texto e, incluso, a las bibliotecas escolares.

La depuración de las bibliotecas escolares se dispone ya en la Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1936. A la luz de las instrucciones cursadas, sólo deberían subsistir aquellos "libros que respondan a los principios de la religión y la moral cristiana y exalten el patriotismo". Una vez más en nuestra historia, se reproducía, fruto del irracionalismo y del antiintelectualismo de "apologetas" y "tradicionales", la vieja división maniquea de libros "buenos" y "malos".

Pero la atención fundamental de las nuevas autoridades se dirigió a la depuración del personal docente, especialmente del Magisterio que tanto había promocionado la Segunda República. A este respecto, deben destacarse dos disposiciones importantes: las Ordenes de 8 de noviembre y 7 de diciembre de 1936. En la primera, se pone de relieve la importancia que para la nueva educación tiene la depuración del profesorado, justificada en el breve preámbulo de la Orden con estas palabras:

"La atención que merecen los problemas de la enseñanza, tan vitales para el progreso de los pueblos, quedaría esterilizada si previamente no se efectuase una labor depuradora en el personal que tiene a su cargo una misión tan importante como la pedagógica.

El hecho de que durante varias décadas el Magisterio en todos sus grados y cada vez con más raras excepciones haya estado influido y casi monopolizado por ideologías e instituciones disolventes, en abierta oposición con el genio y tradición nacional, hace preciso que en los solemnes momentos por que atravesamos se lleve a cabo una revisión total y profunda en el personal de Instrucción Pública, trámite previo a una reorganización radical y definitiva de la enseñanza, extirpando así de raíz esas falsas doctrinas que con sus apóstoles han sido los principales factores de la trágica situación a que fue llevada nuestra Patria"(4).

En dicha Orden Ministerial se crean dos comisiones de ámbito nacional para la depuración del profesorado de la Universidad y de las Escuelas Técnicas Superiores, y diversas comisiones provinciales para la depuración de docentes de grado medio, bachillerato y enseñanza primaria.

Por otra parte, la Orden de 7 de diciembre, al analizar las causas de la situación en que se encuentra el país, señala que "los individuos que integran esas hordas revolucionarias, cuyos desmanes tanto espanto causan, son sencillamente los hijos espirituales de catedráticos y profesores que, a través de instituciones como la llamada «Libre de Enseñanza», forjaron generaciones incrédulas y anárquicas"(5). En

(4) Véase el Boletín Oficial del Estado del día 11 de noviembre del mismo año.

(5) La obsesión que el sector más intransigente del conservadurismo católico mostró por la Institución Libre de Enseñanza, acusada de "arrancar del corazón de muchos maestros todo sentimiento de piedad cristiana y de amor a la gran patria española, ideales únicos capaces de hacer fecunda la labor docente", terminó con su desaparición formal. La Institución no sólo fue formalmente suprimida, sino que el Decreto de 17 de mayo de 1946 (Boletín Oficial del Estado del 18 de mayo) ordenó la incautación de sus bienes "por sus notorias actuaciones contrarias a los ideales del Nuevo Estado".

consecuencia, se propondrá la separación definitiva del servicio a aquellos que hubieran militado "en los partidos del frente popular o sociedades secretas, muy especialmente con posterioridad a la revolución de octubre y de un modo general los que, perteneciendo o no a estas agrupaciones, hayan simpatizado con ellas y orientado sus enseñanzas o actuación profesional en el mismo sentido disolvente que las informa", por lo que "si se quiere hacer fructífera la sangre de nuestros mártires es preciso combatir resueltamente el sistema seguido desde hace más de un siglo (sic) de honrar y enaltecer a los inspiradores del mal...". A pesar de la gravedad de la sanción por el puro hecho de la militancia o de la condición de simpatizante, el rigor se endureció conforme fueron pasando los meses, y así en la Orden Ministerial de 18 de marzo de 1939 se considera causa suficiente de depuración la "pasividad - evidente de quienes pudieron haber cooperado al triunfo del Movimiento" (6).

El proceso purificador se extendió al resto del profesorado que podríamos denominar "no contaminado". Terminada la guerra civil, todos los profesores que pudieron probar su hostilidad a la República - tuvieron, sin embargo, que sufrir unos exámenes y seguir unos cursos de orientación profesional "para saturar su espíritu del contenido religioso y patriótico que informa nuestra cruzada", pues, de otro modo, aún sin estar contaminados, carecerían de la "competencia necesaria para inculcar en sus alumnos el espíritu religioso y moral católico que constituyen uno de los postulados de nuestro glorioso Movimiento Nacional"(O.M. de 28 de diciembre de 1939).

Los alumnos del Magisterio que en el momento de la guerra estaban cursando estudios, también fueron objeto de la consiguiente purifi-

(6) Por supuesto, la depuración alcanzó también al profesorado de la enseñanza privada (Orden de 14 de mayo de 1938).

cación a fin de evitar que siguieran o pudieran estar provistos de "ideas liberales, disolutas, antipatrióticas y ateas". A tales efectos, la Orden Ministerial de 14 de julio de 1939 estableció que para reanudar sus estudios los alumnos del plan de estudios republicano debían presentar "al solicitar la matrícula un informe de las autoridades militares, civiles y eclesiásticas que acrediten su buena conducta religiosa y patriótica".

Por último, sentadas las bases de la depuración de todos los -- elementos del sistema educativo republicano, las orientaciones académicas fueron reafirmando más, si cabe, los nuevos valores ideológicos del Estado vencedor. Así, la preocupación en la enseñanza primaria no residirá fundamentalmente en los contenidos de instrucción, sino en "los principios religiosos, morales y patrióticos que impulsan el glorioso Movimiento Nacional, (que) han de tener en la Escuela Primaria su más fiel expresión y desarrollo" -Orden Ministerial de 20 de enero de 1939- y en "la necesidad de restaurar en la escuela primaria la enseñanza de la religión, base indispensable del orden, vínculo firmísimo de la unidad y grandeza de nuestra patria" -Orden Ministerial de 24 de julio de 1939-. La exposición de textos legales en los que se afirma la nueva orientación es tan repetitiva que sería tediosa su completa relación .. Baste, para terminar, y como texto significativo de la nueva retórica y de la confusión total de religión y política, una alusión a la Orden Ministerial de 27 de julio de 1939 por la que se establecía la exaltación de la Escuela cristiana en estos términos:

"La victoria de España ha sido, esencialmente, la de la Cruz. - Nuestra guerra se llamó Cruzada contra el enemigo de la verdad en este siglo, y su digno remate ha sido la nueva invención de la Santa Cruz que España ha realizado para Occidente. A la sombra de la Cruz duermen nuestros Gloriosos Caidos. Cruces de honor brillan en el pecho de nuestros héroes; pero la mejor laureada de nuestra Patria ha

sido esta Cruz que el Caudillo ha concedido a todas las Escuelas Nacionales. En ellas ha sido restaurada la Santa Enseña, que hizo reinar nuestra tradición secular y que iluminó el prestigio de la educación, del saber y de la ciencia española, hasta que la proscribió el materialismo bárbaro y laico del marxismo ateo, so pretexto de una libertad que sólo se halla en la verdad, que nos hace libres"(7).

Concorde con las características reseñadas, el Estado Nacional acometerá en 1938 la reforma legislativa de la enseñanza. Fruto de esta preocupación es la ley de 20 de septiembre de 1938 de reforma del bachillerato, siendo ministro de Educación Pedro Sainz Rodríguez. Debe dejarse constancia, pues, de que el primer intento reformador del Nuevo Estado se dirige hacia la enseñanza secundaria, lo que no dejaría de ser significativo si el propio legislador no hubiera explicitado claramente los objetivos de la reforma:

"El Nuevo Estado tiene la altísima preocupación de revisar los problemas capitales de orden espiritual, reafirmando el sentido de nuestra tradición con la experiencia de tendencias nuevas, largamente aplicadas en países que ocupan un lugar preeminente en el mundo de la cultura.... Iníciase la reforma con la parte más importante de la Enseñanza Media -el Bachillerato Universitario- porque el criterio que en ella se aplique ha de ser norma y módulo de toda la reforma, y porque una modificación profunda de este grado de Enseñanza es el instrumento más eficaz para, rápidamente, influir en la transformación de una Sociedad y en la formación intelectual y moral de sus futuras clases directoras"(8).

(7) Véase el Boletín Oficial del Estado de 1 de agosto de 1939.

(8) Véase "Planes de Estudio de Enseñanza Media", introducción y recopilación por Manuel Utande, Dirección General de Enseñanza Media, Madrid 1964, págs. 443 a 457.

Se parte, pues, de una consideración elitista de este nivel de enseñanza, contrariamente a la concepción liberal que ve en el bachillerato una prolongación de la enseñanza primaria y un elemento fundamental para la formación del hombre como ciudadano responsable. Lo prueba también - que el preámbulo de la ley haga referencia a otras enseñanzas "de carácter más práctico y de utilitarismo más inmediato (que) vendrán a recoger otros sectores sociales". "De lo que se trata, por tanto, es de preparar la formación de la nueva clase dirigente desterrando de "nuestros medios intelectuales síntomas bien patentes de decadencia: la falta de -- instrucción fundamental y de formación doctrinal y moral, el mimetismo extranjerizante, la rusofilia y el afeminamiento, la deshumanización de la literatura y el arte, el fetichismo de la metáfora y el verbalismo - sin contenido, características y matices de desorientación y de la falta de vigor intelectual de muchos sectores sociales en estos últimos tiempos, todo ello en contradicción dolorosa con el viril heroísmo de la juventud en acción, que tan generosa sangre derrama en el frente por el rescate definitivo de la auténtica cultura española".

Obviamente, las directrices de la ley insisten en el valor formativo y político de la religión -"el Catolicismo es la médula de la Historia de España"-, por lo que resulta "imprescindible una sólida instrucción religiosa que comprenda desde el Catecismo, el Evangelio y la Moral, hasta la Liturgia, la Historia de la Iglesia y una adecuada Apologética...". En segundo lugar, se vuelve a la antigua teoría de un bachillerato clásico y humanístico, único camino para encontrar el "Ser auténtico de España, de la España formada en los estudios clásicos y humanísticos de nuestro siglo XVI, que produjo aquella pléyade de políticos y guerreros -todos de formación religiosa clásica y humanística- de nuestra época imperial hacia la que retorna la vocación heroica de nuestra juventud". En tercer lugar, la relevancia del idioma: "Es nuestra lengua el sistema nervioso de nuestro Imperio espiritual y herencia real y tangible de nuestro Imperio político-histórico. Como dijo Nebrija en ocasión memorable, fue -- siempre la lengua compañera inseparable del Imperio".

Este contenido eminentemente católico y nacionalista de que se impregna el nuevo bachillerato, debería poner de manifiesto al mundo - "la pureza moral de la nacionalidad española, la categoría superior, universitaria, de nuestro espíritu imperial, de la Hispanidad según - concepto felicísimo de Ramiro de Maeztu, defensora y misionera de la verdadera civilización, que es la Cristiandad". No creemos, pues, - exagerado afirmar que el nacionalcatolicismo había encontrado en el Nuevo Estado su plena consagración formal.

El bachillerato que ahora nace -examen de ingreso, siete cursos y examen de estado- dará amplio lugar a las lenguas latina -obligatoria en todos los cursos- y griega -obligatoria en cuatro cursos-, a la religión -dos horas semanales en todos los cursos-, al idioma -tres horas semanales en todos los cursos-. Por otra parte, la escasez de recursos y, sobre todo, la aplicación del principio de subsidiaridad, producirá en la primera década del nuevo régimen un estancamiento de la enseñanza estatal y un florecimiento de la enseñanza privada, principalmente de la impartida por las órdenes religiosas dedicadas por su instituto a esta misión (9).

2. Las leyes educativas del Ministerio Ibáñez Martín.

A la llegada de Ibáñez Martín en agosto de 1939, la obra de desmantelamiento del sistema educativo republicano está prácticamente consumada: se ha suprimido el laicismo en las escuelas y restablecido la enseñanza confesional; se ha prohibido la coeducación; se han derogado los órganos educativos de la Generalitat y del País Vasco; se ha excluido el bilingüismo de la enseñanza, en favor del idioma castellano, único considerado como oficial; se ha establecido la censura de los libros de --

(9) Buena prueba de ello es que el Nuevo Estado procedió, por Orden - de 13 de septiembre de 1937, a la clausura y supresión de treinta y ocho Institutos, "innecesarios a todas luces" como se diría posteriormente. Así, de 113 Institutos existentes en 1939, se pasa en 1959 a 119, mientras que los establecimientos privados suponen al final de la primera década un número que sextuplica al de los establecimientos públicos indicados.

texto; se ha efectuado prácticamente, en fin, la depuración del personal docente. Con Ibáñez Martín comienza un largo período que termina en 1951 y en el cual se realiza la labor legislativa que sienta las bases de la nueva educación preconizada por el Nuevo Estado.

En el ámbito de la enseñanza primaria se promulga la ley de 17 de julio de 1945 que, como es obvio, responde a los principios ideológicos ya señalados. A este respecto, Francisco Rubio ha señalado -- cómo el antecedente de esta ley debe buscarse en la Circular de 5 de mayo de 1938, dirigida a los maestros "a quienes España entrega sus hijos para formarlos en el amor a Dios y a su Patria", y donde se consagra el carácter confesional de la enseñanza -- "es preciso que en las lecturas comentadas, en las enseñanzas de las Ciencias, de la Geografía, de la Historia, se aproveche cualquier tema para deducir consecuencias morales y religiosas"-, se acentúa el sentido patriótico y cívico de la educación -- "que el niño aprenda que la vida es milicia"- e, incluso, se ~~exalta~~ el carácter nacionalista de la educación física, que se realizará mediante juegos que "en lo posible correspondan a las nuevas corrientes nacionales" (10).

La nueva ley se inspira, según indica la Exposición de Motivos, en nuestra tradición pedagógica:

"Contra la falsía de los improperios y el acerbo vituperar de los que la ignoran o cínicamente la contradicen, la gloriosa tradición pedagógica hispana representa uno de los caudales más valiosos de nuestro haber histórico y una de las más precisas aportaciones a la cultura ecuménica" (11).

(10) Véase un buen resumen de esta circular en el trabajo ya citado de Francisco Rubio Llorente, "La política educativa", en las págs. 465 y 466.

(11) Colección Legislativa de Educación y Ciencia (Años 1944-45) Ed. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid 1972, págs. 333 a 336.

Con la impronta retórica propia de los nuevos tiempos, el preámbulo pasa revista a nuestra tradición pedagógica desde los tiempos en que España "alumbraba Césares para el Imperio de Roma", pasando por las aportaciones isidorianas y del lulismo, los pensadores renacentistas y el Siglo de Oro, hasta llegar "al mal llamado siglo de las luces" en que dicha tradición quiebra por obra del "cortejo exótico de - frivolidades, de racionalismo y de impiedad" y de la "anarquía que - nos depara el siglo XIX". El acento, no obstante, recae en la etapa republicana que "llevó a la Escuela una radical subversión de valores, la legislación de este período puso su mayor empeño en arrancar de - cuajo el sentido cristiano de la educación, y la Escuela sufrió una etapa de influencias materialistas y desnacionalizantes que la convirtieron en campo de experimentación para la más torpe política, negadora del ser íntimo de nuestra conciencia histórica".

Consecuentemente, la ley revela los grandes principios en que ha de basarse la enseñanza primaria:

"La nueva Ley invoca entre sus principios inspiradores, como el primero y más fundamental, el religioso. La Escuela española, en armonía con la tradición de sus mejores tiempos, ha de ser ante todo católica. Por eso, la ley no vacila en recoger, acaso como ninguna otra en el mundo, y, en algunos momentos con literalidad manifiesta, los postulados que consignó Pío XI como normas del derecho educativo cristiano en su inmortal encíclica Divini Illius Magistri. De conformidad con ellas y con los principios del Derecho Canónico vigente, se reconoce a la Iglesia el derecho que de manera supereminente, e independiente de toda potestad terrena, le corresponde para la educación por títulos de orden sobrenatural, y la potestad que le compete acumulativamente con el Estado, de fundar Escuelas de cualquier grado, y, por tanto, primarias y del Magisterio, con carácter de públicas (sic) en armonía con la naturaleza jurídica de la Iglesia como sociedad perfecta y soberana".

En segundo lugar, "la Escuela, en nuestra Patria, ha de ser esencialmente española. Y en este aspecto, la ley se inspira en el punto programático del Movimiento Nacional, por el que supedita la función docente a los intereses supremos de la Patria".

El sistema que la ley de 1945 establece, divide la enseñanza primaria en dos etapas perfectamente diferenciadas: una, general, desde los seis a los diez años, y otra, de carácter especial, de los diez a los doce años. De este modo, la población escolar sufre una grave discriminación, estableciéndose dos clases de alumnos, los que a los diez años ingresan en el Bachillerato como paso previo hacia la Universidad y los que prosiguen la enseñanza primaria hacia el mercado de trabajo. Es, de otra parte, un sistema acorde con un país subdesarrollado de estructura preindustrial, donde no se necesita aún una clase trabajadora cualificada, siendo suficiente la posesión de unos conocimientos elementales para ingresar en el mundo laboral.

Que el Nuevo Estado prestó desde el primer momento su máxima atención a la enseñanza media lo prueba no sólo la promulgación de la única ley educativa del período de guerra consagrada al bachillerato, sino también la escasa atención prestada a la construcción de escuelas durante el período 1939-1951. Ello era lógico, por otra parte, pues el artículo 17 de la nueva ley de 1945 establecía que el Estado "estimulará la creación de escuelas, y las creará por sí mismo si fuese necesario, hasta alcanzar en cada localidad un número no menor de una por cada 250 habitantes"(12), lo que en definitiva no era sino una consecuencia más del principio de subsidiaridad consagrado por el Nuevo Estado.

Se explica así que en doce años sólo se crearan seis mil escuelas, tal y como señala una publicación oficial(13). Es cierto que en las esta-

(12) El subrayado es, lógicamente, nuestro.

(13) Véase "1951-1955. Balance de cuatro años de política educacional" Madrid 1956, pág. 14.

dísticas oficiales se indica la creación de 17.218 escuelas en el período 1939-51 (14), pero, como señala Emilio Lázaro, muchas escuelas "imputadas al período posterior a la guerra corresponden seguramente a escuelas ya existentes, construidas durante la República, que o no habían empezado a funcionar, o existía algún defecto en su status de escuelas creadas. Son, por ello, más bien escuelas recreadas o convalidadas"(15). Nosotros, por tales razones, nos inclinamos a pensar que la cifra de 6.000 escuelas está más acorde con la realidad.

Por otra parte, la iniciativa privada y la Iglesia en particular no debieron de dedicar gran esfuerzo a la construcción de centros privados de enseñanza primaria, pues en 1949 el Estado aprueba un plan quinquenal de construcciones de centros de carácter estatal que supone la creación de 30.000 aulas nuevas, lo que implica un déficit de puestos escolares que sobrepasa el millón de niños sin escuelas, cifra que, como ya hemos visto, se repite a lo largo de nuestra historia educativa.

El plan fue aprobado por Decreto de 18 de noviembre de 1949. Este "extraño" decreto, como lo ha definido Emilio Lázaro, supone, no obstante, el primer indicio de que el Estado recobra la iniciativa en materia de construcción escolar. La definición de "extraño" cuadra bien a esta disposición porque su brevísimo articulado dispone que el plan habrá de tener reflejo "en los cinco primeros presupuestos", lo que no ocurrió en la realidad. Más aún, fue un decreto que careció de desarrollo posterior alguno, quedando "como una perdida boya en el mar de las páginas del diario oficial"(16).

(14) "Datos y cifras de la enseñanza en España", 1971, tomo I, Ministerio de Educación y Ciencia.

(15) Véase el trabajo ya citado de Emilio Lázaro Flores, "La historia de las construcciones escolares en España", págs. 117 y 118.

(16) Emilio Lázaro, ob. cit. pág. 117.

Faltan, pues, escuelas. Pero también faltan maestros. No sólo faltan sino que los planes de formación de la nueva ley degradan su condición académica: el artículo 58 no les exigirá el título de Bachiller, sino que bastarán "los conocimientos de los primeros ciclos de la Enseñanza Media". De otro lado, el número de Escuelas de Magisterio permanecerá invariable.

Por lo que respecta a la formación profesional, hasta 1949 seguirá rigiendo el Estatuto de la Dictadura primorrriverista de 1928. Subsisten, pues, las Escuelas de Artes y Oficios o "escuelas de artesanos", dedicadas a la formación del maestro artesano, y las Escuelas de Trabajo o "escuelas de enseñanzas industriales", dedicadas a la formación de oficiales y maestros de taller. Magdalena Pérez ha destacado, como características más sobresalientes de esta etapa, el escaso desarrollo de estas enseñanzas y su pequeña incidencia en la industria, consecuencias ambas de una estructura económica que depende básicamente de la agricultura y de una industria incipiente que no necesita de una mano de obra especialmente cualificada(17).

El final de la década de los años 40 permiten ya asegurar el fracaso de la política de autarquía económica y preludian el desarrollo de la industrialización. Posiblemente, a este espíritu responde la ley de Bases de la Enseñanza Media y Profesional promulgada el 16 de julio de 1949, que representa la creación de un Bachillerato laboral, distinto del llamado Bachillerato universitario. La ley de 1949 justifica su creación del siguiente modo:

"No se trata, pues, de igualar las enseñanzas de estos nuevos Centros a las de los prestigiosos Institutos Nacionales, de tan añeja raigambre, ni de interferir la misión de otros Centros docentes profesionales que funcionan en poblaciones importantes, sino de establecer un Bachillerato elemental equiparable a los primeros cursos del Bachillerato univer

(17) Magdalena Pérez, "La formación profesional", en la obra colectiva "La enseñanza en España", Ed. Comunicación, Madrid 1975, pág. 228.

sitario en las disciplinas básicas formativas y complementado con la especialización inicial en las prácticas propias de la agricultura, la industria u otras actividades semejantes para aquellos alumnos que no - podrían conseguir esta formación por otros medios"(18).

Las bases de la ley perfilan un Bachillerato técnico con un año de carácter formativo general y cuatro años de especialización profesional. Las especializaciones impartidas eran: agrícola y ganadera, industrial, minera, marítima y "profesiones femeninas". Lo cierto es que este bachillerato nunca tuvo una gran aceptación. Lo prueba el que la media de alumnos por Centro nunca pasará de 142 en el momento máximo -- (curso de 1958-59), observándose además un predominio de afluencia - de alumnos hacia la modalidad agrícola-ganadera.(19). Por otra parte, comenzaba la confusión de instituciones dedicadas a la formación profesional, pues junto a los nuevos centros docentes persistían las Escuelas de Artes y Oficios y las Escuelas de Trabajo.

Finalmente, la enseñanza universitaria es también objeto de regulación en función de los nuevos principios del Estado. La Ley de 29 de julio de 1943, de ordenación de la Universidad española es, quizás, el máximo exponente de la exaltación ideológica en materia educativa. Hasta tal punto que ha podido calificarse a esta Ley de "delirio legal"(20). Su Exposición de Motivos adolece de una retórica que, efectivamente, induce a pensar en un "delirio de grandeza". El tono general de la ley puede descubrirse desde el comienzo de su preámbulo:

(18) "Colección Legislativa de Educación y Ciencia"(Año 1948) Madrid 1972, pág. 729 a 736.

(19) Magdalena Pérez, ob. cit., pág. 235. Indudablemente, el error - estribaba en tratar de hacer un bachillerato distinto en vez de extender el bachillerato general a toda la población escolar.

(20) Juan Damián Traverso, "La libertad en la Ley General de Educación", tesis doctoral inédita.

"Entre los tesoros del patrimonio histórico de la Hispanidad descue-
lla con luminosidad radiante el de nuestra tradición universitaria. Van
a cumplirse, ahora precisamente, setecientos años del amanecer feliz
de las más preclara de las Universidades españolas, cuyo nombre or-
la de esplendores el siglo de las Cruzadas y de las Catedrales. La -
Universidad salmantina, colocada desde su nacimiento en la vanguardia
de los estudios generales de la Cristiandad, fue el prototipo de la flo-
ración universitaria castellana, a la que el Rey Sabio asignó un canon
y un destino".(21).

Es preciso, pues, volver a los viejos valores ahogados por "la co-
rriente extranjerizante, laica, fría, krausista y masónica de la Institu-
ción Libre", es necesario recuperar a la Universidad que la República
lanzó "por la pendiente del aniquilamiento y desespañolización, hasta
el punto de que brotaron de su propia entraña las más monstruosas ne-
gaciones nacionales". Es indispensable, por tanto, una transformación de
la Universidad:

"Al recuperar España su sustancia histórica con el sacrificio y la -
sangre generosa de sus mejores hijos en la Cruzada salvadora de la -
civilización de Occidente, y al proclamar con la victoria el principio de
la renovación espiritual, se hace imprescindible encarnar esa mutación
honda de los espíritus en una transformación del orden universitario -
que, a la par que anude con la gloriosa tradición hispánica, se adapte
a las normas y al estilo de un nuevo Estado...".

Consecuentemente, la Exposición de Motivos consagra los principios
rectores de la nueva ordenación universitaria. Primero, su carácter
confesional:

"La Ley, además de reconocer los derechos docentes de la Iglesia en
materia universitaria, quiere ante todo que la Universidad del Estado -

(21) Véase el Boletín Oficial del Estado del día 31 de julio de 1943.

sea católica. Todas sus actividades habrán de tener como guía suprema el dogma y la moral cristiana y lo establecido por los sagrados cánones respecto de la enseñanza. Por primera vez, después de muchos años de laicismo en las aulas, será preceptiva la cultura superior religiosa. En todas las Universidades se establecerá lo que, según la luminosa Encíclica docente de Pío XI, es imprescindible para una auténtica educación: el ambiente de piedad que contribuya a fomentar la formación espiritual en todos los actos de la vida del estudiante".

En segundo lugar, pero no por ello menos importante, el carácter político:

"Por otra parte, la Ley, en todos sus preceptos y artículos, exige el fiel servicio de la Universidad a los ideales de la Falange, inspiradores del Estado, y vibra al compás del imperativo y del estilo de las generaciones hercúlicas que supieron morir por una Patria mejor. Este fervor encarna en instituciones de profesores y alumnos, al par que en cursos de formación política y de exaltación de los valores hispánicos, con el fin de mantener siempre vivo y tenso en el alma de la Universidad el aliento de la auténtica España".

Lo que importa ahora es que, bajo esta retórica, el ideal nacionalista comportará un control férreo, político y religioso, desde un centralismo autoritario. Así, el jefe de la Universidad es el Rector, pero su mandato "deberá recaer en un catedrático numerario de Universidad y militante de FET y de las JONS". Los profesores necesitarán de una certificación de la Secretaría General del Movimiento en que conste "la firme adhesión a los principios del Estado" que, como dice el preámbulo, son los de la Falange. El claustro de profesores sólo tiene funciones accesorias, los órganos de gobierno son designados desde la jerarquía de mando e, incluso, hasta "la cualidad de estudiante se adquiere por concesión del Rector de la Universidad". Lo grave no es sólo la ley en sí, dado el contexto de exaltación en que se produce, sino que a pesar de haber sufrido modificaciones en diversas ocasiones, --

introduciendo variaciones que tendrán tan sólo carácter accidental o coyuntural, tanto su sentido como básicamente su contenido han presidido la vida universitaria española hasta 1970, fecha en que se promulga la Ley General de Educación.

3. Comienza la intervención del Estado.

El nombramiento de Joaquín Ruiz Jiménez como ministro en 1951 puede interpretarse como un incipiente brote de flexibilidad, dado el talante liberal del nuevo ministro que, sobre todo, contrasta con el de su antecesor. No obstante, debe señalarse que persisten los valores ideológicos que informan el sistema educativo, si bien los problemas objetivos de la educación comienzan a tener una valoración más realista.

Dentro de los grandes principios que inspiran el sistema, puede decirse que el nacionalismo exaltado tiende a disminuir mientras que se mantiene la confesionalidad de la enseñanza. Más aún, puede afirmarse que la enseñanza confesional se refuerza con la firma del Concordato el 17 de agosto de 1953. Aún cuando son varios los preceptos que afectan a la enseñanza, incluida dentro del clásico concepto de "materias mixtas", interesa destacar por su especial trascendencia el artículo 26, cuyo tenor literal es el siguiente:

" En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia Católica.

Los Ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia de dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la fe, las buenas costumbres y la educación religiosa.

Los Ordinarios podrán exigir que no sean permitidos o que sean retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al

dogma y a la moral católica"(22).

También se mantiene, por otra parte, la política educativa que hace del bachillerato el eje cardinal del sistema, aunque la nueva ley de 26 de febrero de 1953 -Ley de Ordenación de la Enseñanza Media- suponía no sólo la derogación de la de 1938, sino también la superación del contexto beligerante en que ésta nació. Sin embargo, como dato significativo de la peculiar dualidad Iglesia-Estado en que se desenvolvía la educación, debe subrayarse que el proyecto de ley fue informado previamente por la Conferencia de Metropolitanos e, incluso, sometida al juicio del Vaticano formalmente. Ello era, como afirma Pérez Galán, una consecuencia de los convenios de 7 de julio de 1941 y 16 de julio de 1946 entre la Iglesia y el Estado, en cuya virtud el privilegio de presentación de obispos llevaba como contrapartida que el Estado no legislara sobre materias de interés para la Iglesia sin que hubiera previo acuerdo de la Santa Sede. Aunque el Vaticano informó al Gobierno de que "el proyecto no era del todo satisfactorio", daba luz verde al mismo siempre que estuviera de acuerdo la Conferencia de Metropolitanos(23).

(22) Véase el "Código de Derecho Canónico", Apéndice IX, Ed. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid 1954; págs. 1012 a 1020. (Debe destacarse también el artículo 27, que establece las obligaciones del Estado: "El Estado español garantiza la enseñanza de la Religión católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales, de cualquier orden o grado").

(23) Mariano Pérez Galán, "El bachillerato en España (1936-70)", en la obra colectiva "La Enseñanza en España", Ed. Comunicación, Madrid 1975, págs. 286 y 287. (El propio preámbulo de la ley haría referencia a este extremo con las siguientes palabras: "consultada la Jerarquía eclesástica sobre los extremos en que correspondía hacerlo, según el Convenio de siete de junio de mil novecientos cuarenta y uno entre el Gobierno - español y la Santa Sede...").

Si se compara la Exposición de Motivos de esta ley con la de 1938 resulta evidente que el tono y el lenguaje han cambiado, al mismo -- tiempo que comienzan a pesar los problemas técnicos del complejo - mundo de la enseñanza, lo que no impide las obligadas alusiones ideológicas al Movimiento Nacional y a la preocupación por garantizar "la formación intelectual y moral de la juventud española en el servicio de los altos ideales de la Fe católica y de la Patria". Pero, en general, se advierte que el "delirio legal" a que antes aludíamos cede paso a - otras orientaciones. Así, por ejemplo, se justifica la reforma de la ley de 1938:

"Mas la evolución de las circunstancias históricas, el desenvolvimiento de los métodos pedagógicos y otras hondas razones de carácter social y político aconsejan proceder a una reordenación de este grado de la enseñanza, para perfeccionar los procedimientos de orden técnico, elevar el nivel cultural de nuestra juventud y establecer unas bases para la fecunda colaboración de todos los educadores"(24).

Aunque determinados sectores de la Iglesia no vieron con completo agrado esta ley, lo cierto es que la enseñanza confesional quedaba totalmente garantizada dentro de la Sección Primera -"principios jurídicos"- del Capítulo Primero, donde se establecía la sujeción de la enseñanza - al dogma y a la moral católicos (art. 2º), se reconocían "los derechos docentes de la Iglesia conforme al Decreto canónico y a lo que se acuerde entre ambas potestades"(art. 4º) y el derecho de la Iglesia a inspeccionar en todos los Centros docentes "todo lo concerniente a la enseñanza de la Religión, a la ortodoxia de las doctrina y a la moralidad de - las costumbres"(art.58).

Precisamente, uno de los puntos que, al parecer, no fue del agrado de la inspección eclesiástica era el sometimiento de todos los centros a

(24) Colección Legislativa de Educación y Ciencia (Año 1953). Madrid 1972, págs. 68 a 90.

la inspección del Estado en lo que atañía a "la formación del espíritu nacional, educación física, orden público, sanidad e higiene y el cumplimiento de las condiciones legales establecidas para el reconocimiento o autorización de cada Centro", suponemos que por lo que se refería especialmente a las expresadas condiciones respecto del reconocimiento o autorización de los centros de la Iglesia.

La nueva ley introducía, por lo demás, una división del Bachillerato en elemental -cuatro cursos- y superior -dos cursos-, seguido del Curso Preuniversitario, necesario para el acceso a la Universidad. En ambos se establecía una reválida y para el curso preuniversitario una prueba de madurez. Sin entrar ahora en la fortuna que tuviera esta división del bachillerato, conocida ya en nuestra legislación educativa anterior, es importante señalar que contribuyó en gran medida a generalizar la enseñanza hasta los catorce años, popularizándose en alto grado el título de Bachiller elemental, título que, posteriormente, comenzó a exigirse socialmente para el acceso a determinados empleos, así como para el acceso a las carreras de grado medio. Ello, unido al despegue económico que en estos años se inicia, explica, quizás, la explosión escolar de este nivel de enseñanza(25). Por todo ello, y a pesar de la discriminación que supone la existencia de dos enseñanzas -la primaria y la -- media- para la población escolar, pensamos, de acuerdo con Pérez Galán, que esta ley representó "un gran avance a nivel formal con respecto a la situación anterior".

En el ámbito de la formación profesional debe destacarse la ley de 20 de julio de 1955 sobre Formación Profesional Industrial. Aquí también se nota la evolución de la situación nacional e internacional. La Exposición de Motivos justifica la nueva ley, en contraposición al Estatuto de 1928, del siguiente modo:

(

(25) Debe destacarse, por ejemplo, que, según datos del INE, el número de alumnos matriculados en 1953 era de 261.744 alumnos, mientras que en 1968 asciende ya a 1.207.006 alumnos.

"La presente Ley se propone adecuar y actualizar el Estatuto de 1928, introduciendo profundas modificaciones, tanto en lo que respecta a los - órganos rectores de la formación profesional, centros docentes y sistemas de enseñanza, cuanto en lo que atañe a la participación directa de la industria en la orientación y sostenimiento de esta importante faceta de la educación, que por primera vez se apoya sobre un fuerte soporte económico, resultado de la progresiva industrialización del país"(26).

Por supuesto que la ley garantiza la presencia de la Iglesia casi en los mismos términos que la ley de Ordenación de la Enseñanza Media. Pero lo que debe subrayarse de la nueva política educativa es el cauce independiente que abre a la formación profesional, en estrecha relación ahora con la industria del país. Desde esta perspectiva, la ley crea - Escuelas de Preaprendizaje -dos cursos de duración y exigencia del - Certificado de Escolaridad para el ingreso-, Escuelas de Aprendizaje -tres años- y Escuelas de Maestría -dos años para el título de Oficial y otros dos para el de Maestro industrial-, al mismo tiempo que consagra la obligación para las empresas de la cuota de formación profesional que ya introdujera el Decreto de 8 de enero de 1954.

De este modo, coexistirán dentro del sistema los Institutos laborales que creara la Ley de Bases de 1949 y las Escuelas citadas, si bien los primeros sufrirán un estancamiento importante hasta su posterior desaparición, y las segundas, estimuladas por la Iglesia, la Organización Sindical y la industria privada fundamentalmente, experimentarán un notable crecimiento. El problema se complicará más tarde con la aparición de las Universidades Laborales que integrarán tanto a unos como a otros. En todo caso, la consideración de la formación profesional como una -- modalidad independiente del sistema educativo y sin vías de acceso al mismo, lastrarán gravemente este tipo de enseñanza y será, sin duda, uno de los graves errores de la política educativa del período que estudiamos. Será preciso esperar a 1970, con la aparición de la Ley General de Educación, para que la formación profesional se integre en

(26) Colección Legislativa de Educación y Ciencia (Año 1955). Madrid -- 1972, págs. 368 a 387.

el sistema educativo.

Finalmente, en el campo de las construcciones escolares, la labor del Ministerio Ruiz Giménez será bastante deficitaria. Por lo que respecta a la enseñanza primaria, Emilio Lázaro da la cifra de 5.573 escuelas creadas en los años 1951-55, cifra que no es excesiva dada la gravedad de la falta de puestos escolares existentes. Pero la situación es aún peor en lo que atañe a los Institutos de bachillerato que, como sabemos, se estanca en 119 hasta 1959. Ciertamente es que los recursos son extraordinariamente escasos -el porcentaje del presupuesto de educación respecto del general del Estado es de 7,89% en 1951- pero influye, sin duda, el deseo de no competir con la Iglesia e instituciones privadas en la construcción de centros.

No obstante lo anterior, el Ministerio Ruiz Giménez da un paso importante que preparará el camino a las realizaciones posteriores. Nos referimos a la ley de 22 de diciembre de 1953, única norma que con tal rango ha regulado en nuestra larga tradición legislativa las construcciones escolares. Esta ley, modificada posteriormente por la de 16 de diciembre de 1964 y vigente en la actualidad, consagra un sistema tradicional en nuestra historia educativa: los convenios entre el Estado y las Corporaciones Locales para la construcción de escuelas. Aunque las aportaciones de los Ayuntamientos y Diputaciones han ido reduciéndose progresivamente hasta quedar en la obligación de poner a disposición del Estado los solares adecuados, corriendo el Estado con la financiación del 80% y, muchas veces, del 100%, la colaboración de las Corporaciones Locales ha sido continua y, en las poblaciones urbanas con problemas de suelo escolar, de innegable y extraordinario valor.

Además, la ley de construcciones escolares representaba un paso decidido del Estado y de las demás entidades públicas en orden a asumir las obligaciones que toda comunidad tiene frente a las necesidades de la población escolar. Se está, pues, lejos de la concepción subsidiaria de las obligaciones públicas que había en la ley de Enseñanza Primaria de 1945. Más aún, la ley de Ordenación de la Enseñanza Me-

dia de 1955 afirmará que "el Estado creará y sostendrá, en la medida que lo requiera el bien común de la Nación, los Centros de Enseñanza Media que sean necesarios para la educación de los españoles" (art.72), lo que, sin duda, supone un paso hacia adelante.

Finalmente, la enseñanza no estatal no será desatendida por lo que respecta a su renovación o creación de nuevos centros. Quizás por un puerito de equilibrio, la ley de 15 de julio de 1954 estableció un cauce de promoción a la iniciativa no estatal, mediante la concesión de beneficios fiscales y arancelarios, créditos oficiales e, incluso, el beneficio de expropiación forzosa, aplicados a los supuestos de nueva construcción, modificación, transformación o ampliación. Pensada para atender fundamentalmente a zonas suburbanas, las "declaraciones de interés social" han terminado por extenderse a todas las promociones que reunieran determinados requisitos formales; por otra parte, como afirma Francisco Rubio, esta ley supuso y ha supuesto la canalización hacia la iniciativa privada de "un volumen de recursos financieros difícil de determinar con precisión, pero, sin ningún género de dudas, - sumamente importante"(27).

4. La reforma de las enseñanzas técnicas y el despegue de la demanda social de educación.

Los conocidos sucesos universitarios de febrero de 1956 ponen fin a lo que se ha denominado la "primera apertura" del nuevo régimen. Sucede a Ruiz Giménez, en la cartera de Educación, Jesús Rubio García-Mina, que había sido Subsecretario en la etapa anterior de Ibáñez Martín. Los seis años del nuevo equipo ministerial se caracterizan fundamentalmente por el mantenimiento del sistema educativo existente, con la notable excepción de la reforma de las enseñanzas técnicas de nivel superior.

(27) Francisco Rubio, ob. cit., pág. 474.

Al igual que la Ley de Formación Profesional Industrial de 1955, la nueva ley de 20 de julio de 1957 sobre ordenación de las Enseñanzas - Técnicas aparece desprovista del clásico contenido retórico, justificándose la ordenación de estas enseñanzas en función de las crecientes - necesidades de la industrialización del país. Tal es la justificación de la norma en el propio preámbulo de la ley:

"Un amplio programa de industrialización y una adecuada ordenación económica y social, sitúan a nuestro país en una excepcional coyuntura de evolución y progreso, y exigen, para su realización, el concurso de aquel número de técnicos dotados de la sólida formación profesional - que el ejercicio de la moderna tecnología requiere. Ello obliga a revisar la organización y los métodos de enseñanza, con el fin de lograr que un número mayor de técnicos pueda incorporarse en plazo breve a sus puestos de trabajo, para rendir allí el máximo esfuerzo para el bien común"(28).

Queda claro, pues, que las necesidades del proceso de industrialización exigían un cambio sustancial en la ordenación de estas enseñanzas, concebidas hasta el momento como un reducto profesional extremadamente minoritario, fruto del malthusianismo académico. La estructura económica parecía exigir abundancia de técnicos especializados y, en consecuencia, salarios estandarizados. A ello parece aludir veladamente - la ley cuando, al hablar de las Escuelas de Ingenieros y Arquitectos y justificar su nueva incardinación en el Ministerio de Educación, recuerda que alguna de ellas se orientaron preferentemente hacia la formación

(28) Colección Legislativa de Educación y Ciencia (Año 1957). Madrid 1973, págs. 526 a 541. Desde el punto de vista ideológico sólo cabe destacar, además de las implicaciones propias de una norma de este tipo, la referencia obligada a que "las enseñanzas se ajustaran a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia Católica y se inspirarán en los Puntos programáticos del Movimiento Nacional"(art. 5º).

de funcionarios públicos, creándose cuerpos con arreglo a una concepción marcadamente administrativa de la profesión, situación que "pudo estar justificada en una época en que la demanda de técnicos era muy reducida, pero (que) resulta insostenible en la actualidad, cuando la iniciativa parte fundamentalmente de la industria privada".

De este modo, la ley establece no sólo la incorporación de las Escuelas al Ministerio de Educación, sino la inserción de las mismas dentro del contexto universitario, disponiendo dos grados de enseñanza: las Escuelas Técnicas de Grado Medio que "proporcionan la formación especializada de carácter eminentemente práctico que requiere el ejercicio de una técnica concreta, otorgándose el título de Aparejador o Perito", y las Escuelas Técnicas Superiores que "proporcionan una extensa y sólida base científica, seguida de la especialización tecnológica precisa para el pleno ejercicio profesional que corresponde a la función de Arquitecto o Ingeniero".

Consciente el legislador de que una de las causas del exiguo número de profesionales traía su causa del famoso y mítico examen de ingreso en la Escuela respectiva, rompe la barrera malthusiana introduciendo el curso selectivo, bien en la propia Escuela, bien en la Facultad de Ciencias, de dos años de duración. Ciertamente, esta medida abrió las esclusas existentes y gracias a ella se consiguió el objetivo de la ley.

La ley de 1957 supone, pues, una revisión profunda de las enseñanzas técnicas, pero, desde otra perspectiva, es también un síntoma más de las profundas transformaciones que se estaban produciendo en la -- sociedad española bajo un rígido sistema político que, en lo esencial, permanecía invariable desde su fundación.

Existe otro aspecto de este período que debemos destacar. En 1956 se promulgaba una ley que autorizaba la emisión de Deuda Pública por un importe de 2.500 millones de pesetas para la construcción en cinco

años de 25.000 escuelas(29). Esta plan quinquenal, cuyo coste no se sufragó por el sistema indicado sino a través del presupuesto general del Estado, representa el segundo intento serio para abordar el grave problema del inhibicionismo estatal en la enseñanza primaria (30).

En realidad, como afirma Emilio Lázaro, la cifra de puestos a construir no era sólo la del mítico millón de puestos escolares, sino también la de 17.000 unidades escolares más a fin de sustituir todas las escuelas existentes en pésimas condiciones de habitabilidad. El déficit era, pues, de 42.000 puestos escolares(31), lo que evidencia suficientemente el abandono de la enseñanza primaria por el Nuevo Estado en los primeros veinte años de su fundación.

Aún cuando las cifras oficiales de realización del plan señalarían después la creación de 22.788 escuelas, los estudios del I Plan de Desarrollo arrojaban, una vez más, un déficit de escuelas superior a 27.000. Pensamos que en tal supuesto no sólo jugaba el crecimiento vegetativo de la población, sino también la incidencia del fuerte movimiento migratorio registrado en la década de los 60 que, por imprevisión ministerial, produjo como resultado que buena parte de las escuelas construidas quedaran obsoletas como consecuencia de los grandes desplazamientos internos de la población.

En el ámbito de la enseñanza media, el período indica ya el despegue

(29) Aunque la Ley se promulga el 18 de julio de 1956, siendo ministro Rubio García-Mina, parece correcto atribuir el impulso del plan al Ministerio de Ruíz Jiménez, aún cuando su ejecución corresponderá plenamente al equipo ministerial que le sucede.

(30) El primero, como se recordará, corresponde al plan de Marcelino Domingo en la Segunda República. Descartamos el plan "nonnato" de 1949 que no llegó a efectuarse.

(31) Emilio Lázaro, ob. cit., pág. 120.

de la demanda hacia este nivel educativo. En efecto, el número de alumnos matriculados en 1956 -370.970- casi se duplica en 1962 -564.111-(32), al mismo tiempo que el número de Institutos Nacionales abandona su estancamiento para pasar en 1962 a 166 (33), sin contar con las nuevas modalidades de centros docentes de las que debemos ocuparnos ahora.

A partir de 1957, y probablemente fruto de la escasez de recursos, comienza a aparecer nuevos centros públicos como las llamadas Secciones Delegadas -prolongación en realidad de los Institutos ya existentes-, los Colegios Libres Adoptados -fruto de la colaboración de los Ayuntamientos con el Estado- y, lo que supone una innovación, las Secciones Filiales, fruto de la colaboración de la iniciativa no estatal -que pone su capacidad de gestión- con el Estado -que aporta subvenciones para cubrir fundamentalmente el costo del profesorado-. Estas nuevas instituciones volcadas hacia el Bachillerato Elemental y dirigidas hacia los suburbios de las grandes ciudades y al medio rural, serán consagradas formalmente, junto con los estudios nocturnos para los trabajadores adultos, en la brevísima Ley de 14 de abril de 1962 (34). Aunque estas medidas suponían una extensión generalizada del bachillerato elemental, debe destacarse, sin embargo, la discriminación que para la población escolar suponía esta limitación, manteniéndose, por tanto, el carácter selectivo y restringido del bachillerato superior como medio de acceso a la Universidad.

(32) Fuente: INE.

(33) Recordemos que la cifra de Institutos en 1939 es de 113, mientras que en 1959 sólo existen 119: ¡sólo seis Institutos más en veinte años!

(34) Si en este período de 1956-62 continua lentamente una política de intervención del Estado en los asuntos educativos, el final del período coincide con un decaimiento del sector privado, especialmente de las Ordenes religiosas, bien por haber llegado, como dice Francisco Rubio, al límite de sus posibilidades, bien por el inicio de una tendencia de la demanda a polarizarse hacia los centros estatales. Así, por ejemplo, la matrícula en los Institutos y demás modalidades públicas ascienden de un 16,5% en 1961 a un 29,2% en 1968, mientras que la enseñanza colegiada sufre un descenso, en esos mismos años, de un 45,2% a un 40,2% siendo más espectacular en la enseñanza libre -de un 38,3% a un 29,5%- (Fuente: Francisco Rubio, ob. cit., pág. 477).

En el ámbito de la formación profesional y de la enseñanza universitaria sucede un fenómeno similar de lento crecimiento: en la enseñanza la**boral** -bachillerato técnico- el número de alumnos matriculados en 1956 es de 10.997, mientras que en 1962 es de 30.396; en la enseñanza uni**versitaria** el número de alumnos en 1956 es de 70.262, número que asciende a 87.608 en 1962 (35). La incidencia de la demanda en estos tipos de enseñanza obedece a "razones distintas: mientras que el bachilleto laboral no tuvo gran aceptación social (36), el débil incremento de alumnos en la Universidad sólo puede explicarse en función del propio sistema educativo, concebido como una barrera selectiva que impide el acceso a la Universidad.

5. La "explosión escolar" y la actualización del sistema.

La política educativa del Ministerio Lora Tamayo (1962-68) se va a centrar fundamentalmente en la enseñanza primaria. En este sentido, debe destacarse la aparición de la ley de 29 de abril de 1962, sobre aplicación del período de escolaridad obligatoria hasta los catorce -- años, que, dentro de su brevedad, supone una reforma profunda de este nivel educativo.

El preámbulo de la ley está impregnado, de una parte, de viejos -resabios triunfalistas y retóricos, y, de otra, de connotaciones socio-económicas. Así, se señala, por lo que respecta al primer factor, que todos los esfuerzos en este campo significan "uno de los más altos exponentes de superación en el camino de engrandecimiento patrio durante el año en que se conmemora el XXV Aniversario de la Paz". De -

(35) "Datos y cifras de la Enseñanza en España", vol. I Ministerio de Educación y Ciencia. Ediciones de 1971, 1974 y 1976.

(36) Francisco Rubio señala que en el período de mayor afluencia, esto es, en 1965 -49.796 alumnos-, el porcentaje que este alumnado representaba respecto del bachillerato ordinario no sobrepasaba el 0,60%.

otra parte, se justifica la nueva ley en atención a las necesidades del Plan de Desarrollo que "incorpora a su propagación el mayor esfuerzo realizado hasta el presente en nuestra Patria para lograr una proyección más amplia de las actividades educativas en beneficio de todos los españoles"(37).

Lo importante a reseñar es, sin embargo, la ampliación de la enseñanza primaria hasta los catorce años y la posibilidad de incorporarse desde este nivel educativo al tercer año de Bachillerato General o Laboral, previa posesión del certificado de estudios primarios. La obligatoriedad hasta los catorce años es un paso objetivo que permitirá más adelante una de las innovaciones más importantes de la Ley General de Educación: la unificación obligatoria de todos los estudios básicos hasta los catorce años. La posibilidad de realizar un transvase de la enseñanza primaria al bachillerato significaba también un paso adelante en la necesaria interrelación que deben tener los distintos niveles de los sistemas educativos, aunque no puede silenciarse la discriminación que para el alumno suponía ingresar en el tercer año, y no en el quinto, lo que implicaba la pérdida efectiva de dos cursos académicos (38).

Esta ley se complementa con la de 21 de diciembre de 1965, sobre reforma de la Enseñanza Primaria, cuya innovación fundamental reside en la elevación de los estudios del Magisterio, para cuyo ingreso en la Escuela Normal se exigirá ahora el título de Bachiller Superior, vol

(37) Colección Legislativa de Educación y Ciencia (Año 1964), Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1972, - págs. 407 y 408.

(38) Ciertamente, podía alegarse el distinto grado de preparación alcanzado por la enseñanza primaria y por el bachillerato elemental, pero en tal caso la discriminación de la población escolar sería mayor al separarla y encaminarla hacia dos vías académicas de distinta calidad.

volviendo así al viejo criterio de la legislación republicana de 1931 (39).

Obviamente, se ratifica la escolaridad obligatoria hasta los catorce años y se dispone por primera vez que la enseñanza primaria será gratuita, aunque parece establecerse una prioridad de la gratuidad de los centros estatales sobre la de los centros no estatales (40).

Por otra parte, desde la perspectiva de las construcciones escolares, debe señalarse que aunque el I Plan de Desarrollo 1964-67 hubiera estimado las necesidades en 27.550 puestos escolares, cifra muy por debajo de la real como tuvimos ocasión de comprobar, lo cierto es que los

(39) Véase Capítulo XII, págs. 307 y 308 de esta obra. La justificación que daba la ley de este cambio de criterio se realiza con un "lenguaje administrativo", de uso corriente en esta época, que, en realidad, trata de enmascarar la realidad: "En estos últimos veinte años, los avances experimentados en todos los campos del saber, la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta los catorce años y la difusión del Bachillerato Elemental hacen necesaria la ampliación de la base de conocimientos del Maestro de Enseñanza Primaria con un Bachillerato Superior que ha de cursarse después en su específica formación profesional a lo largo de dos cursos y un período de prácticas pedagógicas"(véase Colección Legislativa de Educación y Ciencia, Año 1965, Madrid 1972, págs. 804 a 819).

(40) Recuérdesse que el artículo trece de la Ley de 1945 sólo decía que "la educación primaria oficial será gratuita". Ahora, la modificación de este artículo es la siguiente: "Todo español o extranjero residente en España tiene derecho a recibir educación primaria gratuita desde los seis años a los catorce años". Y a continuación, en un párrafo aparte, se indica: "A este fin, el Estado creará y mantendrá el número suficiente de puestos escolares y garantizará, en su caso, la gratuidad y asistencia a centros no estatales mediante subvenciones o becas"(Las palabras subrayadas por nosotros permiten arriesgar la hipótesis de que el Estado se obligaba a atender la gratuidad de los centros propios en primer lugar y, posteriormente, la de los centros privados).

objetivos del Plan redujeron dicha cifra a 14.173 escuelas. Si nos atenemos ahora a la exposición oficial de los resultados alcanzados en su ejecución, observaremos que sólo se construyeron 12.105 unidades (41). La conclusión obvia es que, cuando Villar Palasí accede en 1968 a la cartera de Educación, las necesidades de la escolarización, tanto por falta de maestros como por instalaciones deficientes, era abrumadora.

En relación con la enseñanza media, hay un logro importante. Nos referimos a la Ley de 8 de abril de 1967 sobre unificación del primer ciclo de la Enseñanza Media. En el preámbulo de la Ley, después de hacer referencia a la ley de 1938 y a las leyes posteriores que crearon las diversas modalidades y grados del bachillerato, se justifica la unificación de estas enseñanzas con las siguientes palabras:

"Ahora bien, si la extensión de esta enseñanza ha de servir eficazmente para lograr la unidad de los hombres de España, postulada también en el punto cuarto de la Ley Fundamental de 1958 antes citada, debe establecerse sobre una base común, de suerte que toda la juventud española reciba una misma educación durante los años que preceden al despertar vocacional profesional, es decir, durante el bachillerato elemental comprendido en el período de escolaridad obligatoria"(42).

De esta forma, se unificaba el primer ciclo del Bachillerato y desaparecía el bachillerato laboral elemental, quedando derogada la Ley de Bases de la Enseñanza Media y Profesional de 1949. De otra parte, se mantenía la división del Bachillerato Superior en Ciencia y Letras, además de conservar el Bachillerato Superior Técnico. Con tal medida le-

(41) Véase la Memoria sobre la ejecución del I Plan de Desarrollo Económico y Social (Presidencia del Gobierno).

(42) Colección Legislativa de Educación y Ciencia (Año 1967). Madrid 1972, págs. 456 a 458.

310

gislativa se conseguía suprimir la diversidad de planes de estudios y potenciar, en consecuencia, la extensión del bachillerato elemental. Quedaba, en cambio, la discriminación de origen, la que sometía al alumnado a un doble sistema académico: los que a los diez años seguían la enseñanza primaria -ingresando a su terminación en el mercado de trabajo- y los que a esa misma edad cursaban el bachillerato elemental con probabilidad de seguir la carrera ascendente de la pirámide académica.

Por último, es necesario señalar ahora que la "explosión escolar" que en los demás países europeos se produce en la década de los 50, llega a España en esta década de los 60 que hemos analizado, siendo particularmente significativa en la enseñanza media y, consecuentemente, también en la universitaria. Sin analizar en estos momentos las causas del incremento de la demanda, si queremos hacer constar los hechos y las consecuencias que se derivan. Así, en el bachillerato, de 564.111 alumnos matriculados en el curso 1961-62 se pasa a la cifra de 1.207.006 en el curso 1968-69; en las enseñanzas universitarias, el número de alumnos matriculados en el curso 1961-62 es de 81.721, mientras que el curso 1968-69 registra una matrícula de 168.992 alumnos, es decir, justamente el doble en el corto período de siete cursos académicos (43).

Las consecuencias son importantes. De un lado, la imprevisión ministerial hará frente a la demanda con una política de construcciones escolares siempre desbordada por la realidad; de otro, mediante una política de contratación masiva de profesorado. La política de construcciones, paralela a otra de ayuda a la iniciativa privada, originará graves tensiones en el sector estatal, preocupado por el esfuerzo creciente del Estado por atender las necesidades públicas y preocupado también por su propia crisis de crecimiento y posible estancamiento. La política de contratación del profesorado, principalmente de Enseñanza Media y de Universidad, produjo un grave problema de inestabilidad en el empleo de este personal, some

(43) Datos y Cifras de la Enseñanza en España, vol. I, Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1976.

tido a condiciones de trabajo que la propia Administración no hubiera tolerado en la contratación laboral del mundo de la empresa. Estos - problemas no sólo no se resolverían con el equipo Villar Palasí, sino que las contradicciones se agravarían aún más al tratar de implantarse la Reforma Educativa preconizada por la Ley General de Educación.

6. La Administración Educativa

El antiguo Ministerio de Instrucción Pública cambia de nombre con la Ley de 8 de agosto de 1939, ley que reorganiza la Administración del Nuevo Estado. Aunque su denominación sea ahora la de "Ministerio de Educación Nacional", su estructura orgánica a nivel central prácticamente permanece: una Subsecretaría y cuatro Direcciones Generales (44). Posteriormente, el aparato administrativo irá creciendo inexorablemente hasta llegar a 1966, momento de máxima hipertrofia orgánica: dos Subsecretarías y once Direcciones Generales.

Julio Seaje y Pedro de Blas han bautizado a la etapa que transcurre desde 1939 hasta 1955 como etapa de transición(45). En dicha etapa, la Administración Educativa, al igual que el resto de la Administración Pública, se configura como una organización rígidamente centralizada, burocratizada y jerarquizada. Los servicios periféricos vuelven a encomendarse al rector, jefe del distrito universitario; aparecen los Consejos - de distritos universitarios, las Comisiones Provinciales de Educación Nacional y las Juntas Municipales de Enseñanza, presididas por el rector, el gobernador y el alcalde respectivamente, e integradas por los directores de los centros docentes y por los representantes de la Iglesia y de F.E.T. y de las J.O.N.S.; los centros docentes carecerán de auto

(44) Las Direcciones Generales serán las de Enseñanza Primaria, Enseñanza Superior y Media, Enseñanza Profesional y Técnica, y la de Bellas Artes.

(45) Julio Seaje y Pedro de Blas, "La Administración Educativa en España (1900-1971)", Revista de Educación nº 240, 1975, págs. 104 a 106.

nomía, siendo nombrados los directores por el Ministerio de Educación Nacional y desprovistos los claustros de toda función sustantiva; se mantiene en las provincias las Secciones administrativas, unidades que carecen de atribuciones propias. En definitiva, todo se dirige desde "Madrid".

La década de los 50 es un período que, como hemos señalado anteriormente, significa el comienzo del intervencionismo del Estado en el campo de la educación. No es de extrañar, pues, que en 1955 se inicie una reestructuración importante de la Administración Educativa, obra de la Ley de 14 de abril de 1955 por la que se ratifican algunas unidades creadas por disposiciones anteriores. Como principales innovaciones cabe registrar la aparición, con rango de Dirección General, de la Comisaría de Extensión Cultural, de la Comisaria de Protección Escolar y de la Secretaría General Técnica, ésta última con funciones de coordinación, asistencia técnica y planificación. En el ámbito de la Administración Periférica se potencia la figura del Rector y se transforman las Secciones administrativas en Delegaciones administrativas, en un intento de actualizar los servicios de nivel intermedio que, por lo que respecta a las Delegaciones, se verá condenado al fracaso como consecuencia de la falta de medios personales y materiales en que transcurrirá su existencia. La estructura de los centros docentes permanecerá prácticamente estacionaria, lo que evidenciaba la resistencia de la Administración Central a desconcentrar funciones.

El creciente intervencionismo del Estado y la "explosión escolar" que aparece incontenible en la década de los años 60, originan una serie de reformas continuas de la Administración Educativa, en un intento desesperado para no ser desbordados por la realidad de cada día, pero, una vez -- más, lo que se modifican son los servicios centrales, permaneciendo la estructura raquítica y dependiente de los servicios periféricos y de los centros docentes. El rigor del centralismo es tal que no sólo la descentralización de funciones es constantemente rechazada, sino que hasta la pura desconcentración de funciones elementales es, en la práctica, postergada una y otra vez.

Desde otra perspectiva, debemos subrayar que la Administración Educativa de estos años se basa fundamentalmente en un criterio sectorial. Dicho en otros términos, la Administración Educativa se estructura en compartimentos estancos que atenderán a una "clientela" determinada. Este criterio de organización, como han señalado Julio Seaje y Pedro de Blas, respondía a una concepción de la educación "según la cual - cada nivel de enseñanza tiene unos fines y objetivos diferentes y se dirige a un tipo de público distinto"(46), lo que producía defectos importantes como la ausencia de una política general del personal docente, la falta de unidad de las inversiones públicas y la descordinación general del sistema que se trataba de administrar.

Cuando en 1968 accede al Ministerio de Educación y Ciencia Villar Palasí, uno de los problemas con que habrá de enfrentarse el nuevo equipo será precisamente el de la inadecuación de la Administración Educativa a una concepción unitaria -no compartimentada- de la educación. A estos efectos, se crea por Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de enero de 1970 un Grupo de Trabajo, integrado por administradores del Departamento y de la propia Presidencia del Gobierno, que le de preparar la reforma administrativa. Un año más tarde, el Grupo señalaría como defectos sustanciales de la Administración Educativa los siguientes: compartimentación orgánica basada en el sistema de "clientes"; inexistencia de administradores profesionales y competentes, como consecuencia de la consideración de la Administración Educativa - como un subproducto de la actividad docente; excesiva centralización en detrimento de la necesaria descentralización y desconcentración de funciones; ausencia de una política de personal y de una auténtica planificación administrativa de necesidades; por último, necesidad de una reforma que no se centrará sólo en los servicios centrales, sino que abarcara también los servicios periféricos y la administración de los centros docentes.

(46) Julio Seaje y Pedro de Blas, *ob. cit.*, pág. 105.

Los Decretos de 31 de diciembre de 1970 y 28 de enero de 1971 acometieron la reforma de los servicios centrales y periféricos, siguiendo, en gran parte, las indicaciones del Grupo de Trabajo. La Administración Central se estructuró atendiendo a un criterio funcional, es decir, adscribiendo unidades con rango de Dirección General a la administración de funciones homogéneas. Como ejemplos significativos podemos señalar la creación de la Dirección General de Ordenación Educativa, en cargada de asegurar la reforma cualitativa de la educación -contenidos de instrucción, metodología y evaluación del rendimiento educativo-; la Dirección General de Personal, encargada de garantizar las funciones de gestión del profesorado y los servicios de programación de efectivos; la Dirección General de Programación e Inversiones, para las actividades de planificación y financiamiento de la educación. No obstante, la nueva organización nacía con serias disfunciones, por cuanto la Dirección General de Universidades ^{se} reorganizaba en atención a criterios -- sectoriales, justificándose esta excepción en razón de la autonomía que iban a tener las Universidades. Lo cierto es que la excepción abarcaba también a la Dirección General de Bellas Artes y a la de Archivos y Bibliotecas.

En el ámbito provincial, se trató de potenciar las Delegaciones Provinciales y, en general, la figura del Delegado como representante del Ministro en la provincia y con competencia sobre todos los centros docentes, a excepción de los universitarios que seguían sometidas al Rector. Se dotó a las flamantes Delegaciones de una Secretaría y de Unidades de planificación, de administración de servicios y de administración cultural, pero lo cierto es que no se les proporcionó el personal necesario ni se realizó una desconcentración de funciones, con lo que la figura del Delegado pronto se deterioró al carecer de auténtico poder - para resolver los problemas provinciales. Una vez más, era necesario venir a "Madrid" para resolver todo tipo de problemas.

En el ámbito de los centros docentes, éstos siguieron careciendo de

autonomía para resolver sus problemas, sometidos a una dirección centralizada y carentes de recursos personales o materiales para resolver los diversos problemas, a veces nimios.

Finalmente, desde 1971 la Administración Educativa a nivel central siguió sufriendo reformas sucesivas, casi tanto como equipos ministeriales se han sucedido, llegando a la nueva situación democrática con una estructura híbrida, fruto posiblemente de contradicciones y tensiones internas. Así, han reaparecido Direcciones Generales sectoriales como las actuales de Educación Básica y de Enseñanzas Medias, pero se han mantenido Direcciones Generales funcionales como las de Personal y la de Programación e Inversiones. En el ámbito provincial, se ha iniciado un proceso importante de desconcentración de inversiones en las Delegaciones Provinciales, no sin importantes resistencias de carácter interno (47). Por último, la administración de los centros docentes, totalmente olvidada durante el largo período que se inicia en 1939, parece que va a ser objeto de consideración en la nueva etapa democrática.

(47) Es de esperar que la aparición de la Administración Regional producirá importantes cambios en nuestra Administración Educativa.

XIV. LA LEY VILLAR, UNA LEY DISCUTIDA

1. Génesis de la Reforma Educativa.

Cuando en 1968 toma posesión Villar Palasí de la cartera de Educación y Ciencia, pronuncia unas palabras que parecían expresar los principios de su política, centradas fundamentalmente en la solución del problema universitario. Ello era hasta cierto punto lógico, pues la Universidad desde 1956 se había convertido en un problema político con graves y continuas alteraciones de orden público. Respondía también esa preocupación a una constante de los distintos equipos ministeriales, fruto quizás de una práctica frecuente, cual era la de designar como ministros a catedráticos universitarios, lo que llevaba a veces al titular del Departamento a una perspectiva deformada de los problemas esenciales de la educación. Si dicha actitud hubiera permanecido invariable, Villar Palasí no habría pasado a la historia de la educación española como el autor de la segunda Ley Moyano, bautizada en el lenguaje coloquial como la "Ley Villar".

Poco tiempo después, la actitud había cambiado. El propio Villar Palasí lo explica del siguiente modo:

"... yo mismo sufrí inicialmente ese error de perspectiva al acceder a la titularidad de este Ministerio. La inserción de mi vida profesional como catedrático en una Universidad convulsa por agitaciones estudiantiles, - insatisfacción de amplios sectores de su profesorado, etc. motivó que en el acto de mi toma de posesión dijera algo así como el que el problema universitario sería el tema fundamental de mi atención, pues los referentes a otros niveles educativos estaban ya diagnosticados y conocidas sus soluciones, de tal modo que en ellos todo se reducía a intensificar el trabajo y a encontrar la necesaria cobertura económica. Al poco tiempo de hacerme cargo del Departamento, ya con una visión más completa y realista de los defectos de -- nuestro sistema educativo, evitando que los árboles me impidieran ver el bosque, pude darme cuenta de mi error inicial, que en determinado acto solemne proclamé y que ahora, publicamente, quiero reiterar, ya que a ello me --

obliga un afán de sinceridad y, sobre todo, de desterrar cualquier actitud que, al modo de las corrientes de los ríos, nos haga irreversibles en -- nuestras posibles equivocaciones" (48).

Tal enfoque suponía un giro copernicano en relación con los equipos ministeriales anteriores (49), ya que suponía reconocer que el "problema universitario" era, en definitiva, un problema derivado de los graves defectos del sistema educativo español. No obstante, debe señalarse también -- que "el problema universitario" era, además, un problema político exponente de las graves tensiones entre la Universidad y el régimen político nacido del 18 de julio de 1936. De ahí, como veremos, que la Reforma fracasara en la Universidad al intentar resolver un problema político con medios exclusivamente técnicos.

Se impuso pronto, pues, la convicción de que el sistema educativo debía ser sustancialmente reformado y reconsiderado en su totalidad, de que era hora ya de superar los viejos conceptos de la Ley Moyano que, con diversos retoques sectoriales, seguía informando la vida de la educación en España.

(48) "La Educación en España. Bases para una política educativa", Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1969, pág. 10 de la Introducción (firmada por Villar Palasí).

(49) Aquí, como en todo, hay excepciones. En tal sentido, debemos recoger que ya en 1955 Ruiz Jiménez, al presentar a las Cortes el proyecto de ley de Formación Profesional Industrial, anunciaba su propósito de preparar en el -- plazo de un año "una Ley o Fuero General de la Educación desde la Enseñanza Primaria hasta nuestras Universidades" (Veáse el Diario de Sesiones correspondiente al día 14 de julio de 1955).

Las primeras medidas tomadas por el Ministerio Villar fueron significativas (50). Una de ellas, la creación de tres nuevas universidades en Madrid, Barcelona y Bilbao, apuntaba a la consagración de un principio de "autonomía funcional y financiera" que sería después recogido en la Ley General de Educación (51). Otra medida importante fue la creación de los Institutos de Ciencias de la Educación, radicados en las Universidades y coordinados por un órgano como el CENIDE, que también tendrían -- su lugar en la Ley General (52).

(50) Véase una exposición más detallada de las medidas preliminares de la ley en la obra "La Reforma educativa española y la educación permanente", trabajo conjunto de Ricardo Díez Hochleitner, Joaquín Tena Artigas y Marcelino García Cuerpo, Unesco, París 1977.

(51) Véase el Decreto-Ley 5/1968, de 6 de junio, desarrollado por Decreto 1174/1968, de 27 de julio. Colección Legislativa de Educación y Ciencia -- (Año 1968), Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1972 (No obstante, aún se pensaba en "una futura ley de enseñanza universitaria").

(52) Véase el Decreto 1678/1969, de 24 de julio (Colección Legislativa de -- Educación y Ciencia, Año 1969, Madrid 1972). Se trataba, a nuestro parecer, de una idea que había intentado ya la Segunda República, cual era la de acercar la Universidad a los demás niveles educativos --recuérdense los Consejos universitarios de 1931--, si bien con mayor ambición, pues ahora se trataba de que la Universidad orientara todo el sistema educativo, de que en los Institutos se prepararan todos los profesores, públicos o privados, para la docencia y de que se adscribieran unos órganos específicos dedicados a la investigación de las ciencias de la educación. Desgraciadamente, este intento ha quedado, -- en su realización, muy lejos de los ambiciosos objetivos reseñados.

Finalmente, se procedió a una reorganización administrativa de carácter parcial que posibilitara los instrumentos mínimos para la tarea que se avecinaba (53).

La decisión de realizar una reforma global del sistema estaba ya tomada. En octubre de 1968 el equipo ministerial celebraba en Buitrago una semana de trabajo, fruto de la cual sería la formulación de una estrategia - para la Reforma educativa. Esta estrategia se concretaría después en el famoso "Libro Blanco de la Educación" (54).

Se iniciaba así una reforma mediante procedimientos poco usuales en nuestra Administración Pública. Dichos procedimientos se centraban fundamentalmente en dos fases distintas: una, de estudio previo de los defectos -- existentes en el sistema educativo; otra, de propuesta de soluciones legales.

(53) Deben destacarse la reorganización de la Secretaría General Técnica, en la que se incluyó, de nueva planta, un Gabinete de Planificación a fin de haceer frente a los problemas de la plena escolarización, el fortalecimiento de las Delegaciones Provinciales -sustituyendo a las viejas Delegaciones administrativas- y la creación del Centro de Proceso de Datos, orientado a facilitar una más adecuada gestión de los asuntos públicos.

(54) Debe reseñarse también la colaboración de la UNESCO en la Reforma - Villar a través del "Comité de Cooperación Internacional para la Reforma de la Educación en España", del que formaban parte expertos tan prestigiosos -- como P.H. Coombs o J. Vaizey.

2. El Libro Blanco.

Posiblemente no exista en nuestra Administración Pública ningún precedente como el que supuso la publicación en febrero de 1969 del Libro Blanco de la educación. Queremos decir que el Libro Blanco, con sus virtudes y defectos, rompe los moldes clásicos de trabajo: por primera vez en más de treinta años nuestra Administración se enfrenta con rigor a su propio pasado. En efecto, de las 244 páginas del libro, 199 se dedican a la crítica de la estructura educativa existente en 1968. Ya en la introducción se ponía de relieve la finalidad del libro, dedicado a "describir un panorama de problemas graves y sugerir las soluciones apropiadas", indicando al mismo tiempo que "las soluciones pensables para cada uno de la innumerable serie de problemas relativos a la enseñanza sólo son razonables cuando se insertan en un contexto total" (55). Es decir, no se trataba de una reforma parcial, sino de una reforma de la totalidad del sistema.

Uno de los méritos del Libro Blanco estuvo en reconocer públicamente la existencia de una grave discriminación en la misma base del sistema:

"En la base de la estructura del sistema educativo español se observa una anomalía muy grave: la existencia de dos niveles diferentes de educación primaria. Para los niños que ingresan en centros de Enseñanza Media, la duración de la escolaridad primaria llega solamente hasta los diez años de edad; para los demás, hasta los catorce. Este doble sistema no tiene una justificación razonable y origina una injusta discriminación respecto a las posibilidades de acceso a la educación de un sector muy numeroso de la población" (56).

(55) "La Educación en España. Bases para una política educativa", Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid 1969, pág. 14.

(56) Ibidem, pág. 17.

Al analizar el tránsito de la enseñanza primaria al bachillerato elemental, además de criticar el caso específico de aquéllos que con su certificado de estudios primarios accedían al tercer curso, el Libro Blanco impugnará el acceso a los diez años, paso que le parecerá "particularmente brusco", ya que ni los diez años representan un estadio apropiado en la evolución del niño, ni parece adecuado pasar de una dirección unitaria, a cargo de un solo maestro, a una dirección en la que se integran varios profesores.

En el ámbito de la enseñanza media, el Libro Blanco criticará la división del bachillerato en elemental y superior, la prematura separación de Letras y Ciencias y la existencia de un bachillerato técnico como modalidad propia, propugnando la introducción de materias tecnológicas en el bachillerato. La crítica no respetará tampoco al curso preuniversitario, cuyas sucesivas reformas indicaban ya la insatisfacción de sus resultados. En relación con la formación profesional, se pondrá de relieve que los planes de estudio no están sincronizados con los del bachillerato, siendo muy escasas las conexiones con otros niveles educativos lo que "limita considerablemente a los alumnos las oportunidades de promoción del sistema".

En el plano de la enseñanza universitaria se criticaba la rigidez de los planes de estudio, el peso excesivo de las carreras tradicionales, la falta de flexibilidad que impedía el reingreso al sistema educativo desde el mundo laboral, la falta de autonomía de las Universidades, la desvinculación de éstas de los demás niveles educativos, etc.

La crítica pormenorizada del sistema educativo, abundante a lo largo del libro, podría resumirse en las siguientes palabras relativas al rendimiento real del sistema:

"En resumen: de cada 100 alumnos que iniciaron la Enseñanza Primaria en 1951, llegaron a ingresar 27 en Enseñanza Media; aprobaron la reválida en Bachillerato Elemental 18 y 10 en el Bachillerato Superior; aprobaron el Preuniversitario cinco y culminaron estudios universitarios - tres alumnos en 1967" (57).

La segunda parte del Libro Blanco sentaba los principios en los que debía inspirarse la reforma educativa que se preconizaba. Como tales pueden señalarse: implantación de una educación básica, gratuita y obligatoria, hasta los catorce años, unificándose para toda la población escolar el primer nivel educativo; superación de las desigualdades de educación existentes en el campo y la ciudad; implantación de un sólo bachillerato de formación polivalente; consideración de la formación profesional como una modalidad educativa ligada tanto al mundo laboral como a los niveles educativos del sistema; acceso a la Universidad sin discriminaciones, después de un curso de orientación; autonomía universitaria; nuevas carreras universitarias de nivel medio - "carreras cortas"- para atender la necesidad de nuevas profesiones en la sociedad; implantación, en fin, de un sistema educativo inspirado en los principios de unidad, interrelación entre los niveles y flexibilidad, desde la óptica global de la educación permanente.

?Cuáles eran los defectos más graves del Libro Blanco? En primer lugar, la ausencia real de un debate público de todos los elementos que integran el sistema educativo. Contrariamente a lo que a veces se ha señalado, nos parece acertado que el examen crítico de los defectos del pasado y la elaboración del modelo a proponer se realizara a nivel de gabinete. Pero, si bien la labor del Libro Blanco debía ser objeto de un equipo reducido de personas, su debate debió de ser esencialmente público y al alcance de todos los elementos afectados: alumnos, profesores, padres, fuerzas sociales y comunidades. Lo cierto es que cuando el Libro Blanco se publica en febrero de 1969, el país se encuentra en pleno estado de excepción.

(57) Ibidem, pág. 24.

En segundo lugar, el Libro Blanco adolece, a nuestro parecer, de un enfoque excesivamente teórico y cartesiano, del que se impregnará posteriormente la ley General de Educación. El excesivo intelectualismo con que se afrontan determinados problemas hace incurrir al Libro Blanco en la --- ambigüedad, lo que también veremos en la Ley General cuando se realice el análisis correspondiente. Fruto posible de esta ambigüedad -querida o no- es el pobre tratamiento que reciben algunos problemas importantes, por ejemplo el de la dicotomía enseñanza pública - enseñanza privada. Finalmente, pero no por ello menos importante, el Libro Blanco se resiente claramente de los -- condicionamientos políticos en que se elabora y nace.

El éxito del Libro Blanco fue fulminante (58). El objetivo era ahora preparar a la opinión para el cambio educativo que se avecinaba. Quedaba en un segundo plano la participación real de la opinión pública, cuya intervención, por otra parte, sólo era posible a través de la representación orgánica propia del régimen político vigente. De hecho, pues, sólo aportaron formalmente su opinión los siguientes organismos o asociaciones: Consejo Nacional del Movi_ miento, Organización Sindical, Instituto de Estudios Políticos, Comisión Epis_ copal de Enseñanza, Asociaciones de profesores, Hermandades de Inspectores, Universidades y Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Aunque poco podía esperarse de una opinión mediatizada por el sis_ tema de representación orgánica, lo que se evidencia del examen de los docu_ mentos aportados por estas instituciones y publicados por el Ministerio de Edu_ cación y Ciencia (59), sí merecen especial atención los informes preparados por la Comisión Episcopal de Enseñanza y por el Instituto de Estudios Políticos, -

(58) La primera edición, puesta a la venta el 13 de febrero de 1969, se ago_ tó ocho días más tarde. Debe hacerse constar también que la preparación y -- lanzamiento del Libro Blanco se realizó con arreglo a las normas propias de una campaña publicitaria.

(59) Véase "Informe sobre la Educación en España. Bases para una política educativa", 2 volúmenes, Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1969.

en cuanto que indirectamente condicionaron el tratamiento de la gratuidad de la educación general básica.

Aunque el Libro Blanco no se pronunciaba expresamente -de ahí la ambigüedad que señalábamos por lo que respecta a los problemas fundamentales-, parece deducirse de su contexto que preconizaba una educación básica obligatoria y gratuita, pero no obligatoriamente gratuita. En efecto, la base V de la Segunda Parte habla de este período como "obligatorio y --gratuito" (60), y la base XX, dedicada a la "Enseñanza no estatal", señala en el punto 126:

"El Estado proporcionará ayuda a los Centros de enseñanza no estatal en la medida en que éstos beneficien a los sectores menos favorecidos económicamente y en función del nivel y calidad de su rendimiento educativo" (61).

De este punto se deduce que la ayuda estatal no se extendería --indiscriminadamente a todos los Centros no estatales, sino sólo a aquéllos que efectivamente ejercieran una función social. Conclusión que parece reafirmarse si se completa la declaración anterior con la contenida en el punto 128:

"El Ministerio de Educación y Ciencia elaborará y revisará periódicamente los costos unitarios reales (de inversión y gastos corrientes) por alumno en los diferentes niveles de enseñanza y en las diversas localidades,

(60) "La Educación en España...", pág. 212.

(61) Ibidem, pág. 241.

a fin de señalar los límites entre los cuales han de fijarse las matriculas y mensualidades en los Centros de enseñanza no estatal y el importe de las - becas que conceda el Ministerio de Educación y Ciencia. La ayuda que haya de prestarse al sostenimiento de los centros de enseñanza no estatal se hará en función del montante de las matrículas y mensualidades que devenguen..."
(62).

De todo ello parece deducirse que el Libro Blanco se inclinaba por la obligatoriedad de la nueva educación general básica y por su gratuidad en los centros estatales, arbitrando un sistema de ayudas a los centros no -- estatales en función del interés social y de los precios que éstos mantuvieran (63). Así lo entendió también el Instituto de Estudios Políticos que además -- de señalar, respecto de la gratuidad, que el "Libro Blanco no se enfrenta -- directamente con el problema", reconoce "la existencia, por orígenes sociales, de dos sistemas escolares paralelos, el público y el privado". Desde esta pers_pectiva, considera que el problema de la gratuidad no puede examinarse desde la libertad de centros, sino desde el derecho a la escolarización:

"El planteamiento radical ha de ser no resolver el problema del derecho a elegir centro de enseñanza, sino el derecho a ser educado. En un orden prioritario, lo primero a resolver ha de ser el de que todo joven se -- encuentre escolarizado. En consecuencia, no debe efectuarse ninguna inversión que posibilite la puesta en práctica del derecho a elegir centro en tanto no se haya conseguido el derecho a estar escolarizado, sea cual fuere el centro. La simultaneidad en la obtención de ambos derechos pudiera ser por ahora inviable por carencia de recursos económicos..."(64).

(62) Ibidem, pág. 241. El subrayado es nuestro.

(63) Ello estaba de acuerdo, además, con nuestra tradición educativa más re_ciente, tales como la ley de 1945 y la ley de 1954, ambas para la enseñanza primaria, así como con nuestra tradicional escasez de recursos para estas --- atenciones.

(64) Véase "Informes sobre la educación en España...", volumen I, págs. 49 y 50.

En conclusión, para el Instituto de Estudios Políticos el criterio del Libro Blanco de que la educación general básica debe ser obligatoria -- implicaba para el Estado la carga y el deber de la plena escolarización, mientras que la afirmación de que debe ser gratuita obligaba al Estado a garantizar los puestos públicos que exigiera la demanda educativa.

La Comisión Episcopal de Enseñanza parte de la ambigüedad del Libro Blanco, aunque se inclina también por estimar que en los puntos 125 a 128 "se da por supuesto que la financiación de ésta (de la enseñanza no estatal) seguirá a cargo de los padres, ya que el Ministerio fijará los límites de las mensualidades que se podían cobrar. En otros términos: enseñanza estatal gratuita y enseñanza ^{no} estatal de pago". Propugnando la integración social, la Comisión Episcopal de Enseñanza se pronuncia claramente:

"El monopolio estatal de la enseñanza, la tendencia a afianzar una enseñanza para pobres y otra para ricos y el mantener una enseñanza estatal gratuita y una enseñanza no estatal de pago, son conceptos que no se pueden atender desde el punto de vista de la Iglesia" (65).

Basándose, pues, en la integración social a través de la escuela, la Comisión Episcopal de Enseñanza abogaría porque el Estado garantizara -- igual apoyo económico a la enseñanza estatal y a la no estatal, lo que implicaba declarar la "gratuidad obligatoria" para todos los centros docentes, públicos y privados. Aún cuando volveremos sobre este aspecto tan importante, si debemos registrar que el criterio del Libro Blanco no prosperó en la Ley General de Educación que, de hecho, consagraría el principio de que la educación básica sería "obligatoriamente gratuita".

(65) Ibidem, págs. 17 y 18.

3. El Proyecto de Ley General de Educación y su discusión en las Cortes.

Tomando como base el Libro Blanco, el Ministro de Educación y Ciencia y el Ministro de Hacienda elevaban al Consejo de Ministros, en septiembre de 1969, el Proyecto de Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa. Aún cuando existan pocas diferencias - entre el Libro Blanco, el Proyecto y la Ley aprobada por las Cortes, sí hubo retoques sustanciales que, en cierto modo, condicionarían su aplicación posterior. Nos referimos concretamente a la adopción por el Proyecto del principio de la "gratuidad obligatoria", contrariamente a lo que el Libro -- Blanco indicara para la educación general básica. Estas y otras modificaciones, pocas pero sustanciales, parece que obedecieron a razones políticas, razones que el lenguaje esotérico de la época impide comprender con claridad (66).

Concretamente, por lo que se refiere a la "gratuidad obligatoria", el titular del Departamento, en el discurso de presentación del proyecto ante la Comisión de Educación de las Cortes, justificaba la adopción de este criterio del siguiente modo:

"... queremos que se abran las puertas de los centros de enseñanza de par en par, sin limitaciones ni discriminación alguna para ningún español, para que todos los españoles puedan acceder a esa educación esencial y mínima, a esa educación general básica que ha de ser la plataforma cultural de su vida y que debe crear en cada centro, a modo de microsociedad, un auténtico clima de convivencia. Porque es ahí donde se va a decidir la verdadera integración social que no ha de permitir jamás, nunca jamás, que los españoles vivamos - amenazados por la división, que a los españoles les lleguen a matar los reñco_

(66) A ello parece referirse Villar Palasí cuando en el discurso de presentación del Proyecto a las Cortes, dice: "Aquí vine, a esta Comisión de Educación de las Cortes, hace más de un año, a presentaros las posibles bases de una política educativa y aquí vuelvo hoy para presentaros este Proyecto de Ley que recoge esas bases con las modificaciones esenciales que la voluntad política ha querido introducir para enriquecerlo con las precisiones y aclaraciones que la opinión pública pedía." Véase Diario de Sesiones de las Cortes, Apéndice número 19. Sesión del día uno de abril de 1970, pág. 3. (El subrayado es, lógicamente, nuestro).

res y rencillas de otros tiempos que tantas lágrimas y sangre hicieron derramar... Educación general básica, sí, igual y gratuita para todos, para ricos y pobres, para los hijos de empresarios y obreros, como deber y derecho - fundamental de los españoles a partir de ahora" (67).

Triunfaba de este modo el principio de la integración social a -- través de la escuela. No obstante, y a pesar de que Villar Palasí rechazara el carácter utópico de la reforma emprendida, se incurría en una contradicción grave con la realidad, contradicción que la Ley General de Educación no ha podido superar. Con independencia de las posibilidades reales de que la integración social pueda efectivamente realizarse a través de la escuela, la afirmación de tal principio ^{resulta} de difícil cumplimiento en un sistema dual de enseñanza y dentro del contexto de una sociedad de clases. De otra parte, el doctrinarismo de la ley hubiera exigido unos recursos financieros que las propias Cortes que aprobaban la "gratuidad obligatoria" le negaron rotundamente.

En efecto, no se ha puesto de relieve suficientemente que el proyecto de Ley llevaba aparejado, en sus disposiciones adicionales segunda y tercera, una reforma fiscal que quizás hubiera posibilitado la deseada gratuidad de la enseñanza:

"También ha sido esencial la consideración de que la realización de la Reforma educativa implica un importante aumento del gasto en educación, lo que hace necesaria la obtención de nuevos recursos, a través de los cuales -- contribuirá el país a una tarea tan hondamente patriótica como la expansión y el fortalecimiento del sistema educativo nacional. Una sana política presupuestaria aconseja equilibrar las nuevas cargas que asume el Estado con la obtención de nuevos ingresos; esto permitirá afrontar el mayor gasto que va a originar la realización de los objetivos de la presente ley, y muy especialmente el de la vigencia efectiva de la obligatoriedad y gratuidad de la educación general

(67) Diario de Sesiones, Apéndice nº 19, pág. 8.

básica para toda la población escolar" (68).

A continuación, el proyecto especifica:

" Se ha procurado que los medios financieros previstos sean --- aquéllos que, dentro de los impuestos que tienen carácter progresivo, contribuyan en mayor medida y en forma más inmediata a la redistribución de la renta. De ese modo, el presupuesto estatal cumplirá una importante función social, tanto por el destino que se da al gasto como por la procedencia de los ingresos públicos" (69).

En este sentido, se creaba un recargo sobre las retribuciones de los Presidentes y Vocales de los Consejos de Administración, se elevaban los tipos de gravamen sobre el Impuesto General sobre la Renta, se restablecía el Impuesto especial sobre los beneficios de las Sociedades y se aumentaba el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas.

Aún cuando hubo opiniones de que esta modificación impositiva no sería suficiente para atender a la financiación de la reforma educativa, la Comisión de Hacienda de las Cortes, reunidas en sesión celebrada el día 2 de julio de 1970, no consideró adecuada dicha modificación parcial del sistema -- fiscal. Principal oponente fue el procurador Martínez Esteruelas, ajeno por -- entonces a que algún día se vería al frente de un Ministerio agobiado por la -- escasez de recursos financieros. Estas fueron las razones que convencieron a los miembros de la Comisión:

(68) Véase "Proyecto de ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa", Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1969, pág. 5.

(69) Ibidem, pág. 5.

"El sistema fiscal no puede estar, de ninguna manera, en función de una acción determinada del Estado. Yo sé que esta ley es de extraordinaria importancia, que merece el aplauso y tiene el voto formal de la Comisión de Educación y de nuestros compañeros de otras Comisiones. Pero quiero hacer esta puntualización: no se puede en las Cortes sentar el precedente de que -- con ocasión de una actividad incrementada se incida en la reforma del sistema tributario español. Las razones no sólo son técnicas, sino que son también de carácter político y económico" (70).

Las razones técnicas hacían, pues, referencia al problema de los impuestos finalistas y a la necesidad de realizar, por razones sustantivas, una reforma fiscal de carácter global, reforma siempre aplazada y nunca realizada. Las razones económicas apuntaban a la situación de la coyuntura de 1970 que, al parecer, no permitía modificaciones fiscales. Las razones políticas no se explicitaron, fruto de ese lenguaje esotérico a que anteriormente aludíamos y que, sin duda, eran comprendidas por los "iniciados". Sea como fuere, lo cierto es que el gobierno no defendió el proyecto de ley en este aspecto y las disposiciones adicionales citadas fueron suprimidas del texto legal y modificado el preámbulo.

De otra parte, en la sesión del día anterior, la Comisión de Presupuestos, apoyada también en razones técnicas, rechazaría el criterio, establecido por el Informe de la Ponencia, de que las cifras contenidas en la disposición adicional primera -segunda después en el texto de la Ley-, relativas al presupuesto de gastos corriente de los años 1972-1981, hicieran referencia al "valor 1970", es decir, que los presupuestos del Ministerio de Educación y -- Ciencia de los diez años de implantación de la Ley se valoraran en pesetas --

(70) Véase Diario de Sesiones, Comisión de Hacienda, Apéndice número 85, pág. 3.

constantes del año en que se hicieron los estudios económicos de financiación. Los protagonistas fueron aquí los procuradores Díaz Llanos y Martínez Sanz. Si bien su propuesta encontró, al menos, cierta resistencia en el Gobierno y en otros procuradores, al fin prosperó bajo la ambigua fórmula de que se -- trataba de "cifras indicativas" (71). El resultado fue que el Ministerio de -- Educación y Ciencia no sólo no vió aumentado su presupuesto de gastos corrientes, tal y como la reforma educativa exigía, sino que la fuerte erosión de la moneda convirtió el presupuesto "indicativo" en una reducción de ingresos, -- paliada en los años siguientes por fuertes transferencias de inversiones de capital a gastos corrientes. La consecuencia fue que la política de construcciones escolares del Estado se vió gravemente comprometida.

Denegada la posibilidad de allegar recursos mediante la modificación de determinados impuestos, convertidas en "cifras indicativas" el presupuesto de gastos corrientes e indeterminadas las cifras de inversión necesarias para la ejecución de la ley (72), la reforma educativa se aprobaba por una norma de difícil cumplimiento desde su mismo nacimiento.

En cambio, escasa atención merece la labor de la Comisión de Educación que examinó el largo texto del articulado de la Ley. Mientras las Comisiones de Hacienda y Presupuestos sólo necesitaron un día para tomar decisiones de trascendental importancia, la Comisión de Educación necesitó tres meses para aprobar prácticamente el mismo texto del Proyecto, dentro de un ambiente, salvo notables excepciones, de una gran mediocridad. Ciertamente,

(71) Veánse las discusiones en el Diario de Sesiones, Comisión de Presupuestos, Apéndice número 84, correspondientes a la sesión del día uno de julio de 1970.

(72) La Disposición Adicional tercera de la ley establecía que "en los futuros Planes de Desarrollo se consignarán las cifras de inversión que requieran las necesidades establecidas en la presente ley".

tuvo que hacer frente a más de cinco mil enmiendas, pero lo que de verdad sorprende es "la ambigüedad con que se tratan las cuestiones fundamentales y la cuidadosa atención que, por el contrario, se prestó a los problemas terminológicos o a puntos de interés secundario o puramente sectorial" (73).

3. Un sistema educativo.

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, sancionada el 4 de agosto de 1970, se presenta, tanto en su redacción como en su contenido, bajo un ropaje que dista notablemente de la formulación retórica y triunfalista de las leyes educativas anteriores, aunque inevitablemente paga también su tributo al entorno político en que nace (74).

El objetivo fundamental de la ley aparece definido en la Exposición de Motivos casi desde sus primeras palabras: la reforma del sistema educativo. El legislador es consciente de que desde hace más de un siglo la educación ha estado regulada prácticamente por principios que corresponden a una realidad histórica distinta de la presente:

"El marco legal que ha regido nuestro sistema educativo en su conjunto respondía al esquema ya centenario de la ley Moyano. Los fines educativos se concebían de manera muy distinta en aquella época y reflejaban un estilo clasista opuesto a la aspiración, hoy generalizada, de democratizar la enseñanza. Se trataba de atender a las necesidades de una sociedad diferente de la --- actual: una España de 15.000.000 de habitantes con el 75 por 100 de analfabetos,

(73) Francisco Rubio, obra citada, pág. 486.

(74) Así, por ejemplo, incluye como fines de la educación la formación humana integral, el desarrollo de la personalidad y la preparación para la libertad "inspirados en el concepto cristiano de la vida" y en los "Principios del Movimiento Nacional"(artículo 19), principios en contradicción con la libertad de enseñanza - que, aunque preconizada en diversos preceptos de la ley, aparece siempre restringida por lo establecido en dicho artículo.

2.500.000 de jornaleros del campo y 260.000 «pobres de solemnidad», con una estructura socioeconómica preindustrial en la que apenas apuntaban algunos intentos aislados de industrialización" (75).

Frente a la realidad de una sociedad cambiante, las reformas parciales de los últimos treinta años -reconoce el legislador- han ido "a la zaga de la previsión social". La conclusión es clara y terminante: "los problemas educativos que tiene planteados hoy nuestro país requieren una reforma amplia, profunda, previsor de las nuevas necesidades, y no medidas tangenciales y -- apresuradas con aspecto de remedio de urgencia".

Se trata, pues, de "una reforma integral". El propio titular del Departamento, en su discurso de presentación del proyecto a las Cortes, -- señalaría que la reforma nacía "ex novo", con la pretensión de crear un auténtico sistema educativo dominado por los principios de flexibilidad, unidad e -- interrelación. El legislador, pues, centraría los objetivos de la reforma educativa en los siguientes términos:

"Hacer partícipe de la educación a toda la población española, basando su orientación en las más genuinas y tradicionales virtudes patrias; --- completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo; ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la de la capacidad para el estudio; establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones, al tiempo que se facilita una amplia gama de posibilidades de educación permanente y una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país. Se

(75) Ley General de Educación y Disposiciones complementarias, editada por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia y el Boletín Oficial del Estado, segunda edición, Madrid 1976, pág. 49.

trata, en última instancia, de construir un sistema educativo permanente no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los españoles" (76).

Este sistema educativo que se quiere implantar aparece vertebrado en niveles, ciclos y modalidades educativa, estructurándose un régimen común de enseñanza y regímenes especiales para casos singulares y concretos. El sistema deberá permitir la conexión e interrelación de los distintos niveles, ciclos y modalidades, de tal modo que facilite el paso de uno a otro, las necesarias readaptaciones vocacionales y la posibilidad de reincorporarse al sistema de quienes hubieran interrumpido sus estudios.

Los niveles educativos que la ley regula son tres: educación preescolar y general básica, bachillerato y educación universitaria. La formación profesional, que no es considerada como un nivel educativo, aparece como la culminación laboral de los tres niveles citados.

La educación preescolar es concebida como la iniciación del niño en el aprendizaje, dividida en dos etapas de distinto contenido pedagógico: jardín de infancia, para niños de dos y tres años, en la que se dará una formación semejante a la vida del hogar, y escuela de párvulos, para niños de cuatro y cinco años, en la que la formación tenderá a promover las virtualidades del niño. La ley impone al Estado la gratuidad de esta enseñanza en sus propios centros docentes.

(76) "Ley General...", pág. 51.

La educación general básica, continuación natural de la preescolar, aparece en la Ley como un nivel único, obligatorio y gratuito para todos los españoles. Se impartirá en dos etapas: en la primera, para niños de seis a diez años, se acentuará el carácter globalizado de las enseñanzas; en la segunda, para niños de once a trece años, habrá una moderada diversificación de las enseñanzas. Al término de los ocho cursos, si la evaluación final es satisfactoria, el alumno recibe el título de Graduado Escolar; caso contrario, un certificado de escolaridad. Mientras que el título faculta para acceder al bachillerato, el certificado sólo abre el camino para la formación profesional de primer grado, en cuyo caso es obligatoria y gratuita.

El bachillerato, comprensivo de tres cursos, se define como unificado -rechazándose la artificiosa división de Ciencias y Letras- y polivalente -materias comunes, optativas y enseñanzas y actividades técnicoprofesionales-. Finalizado el Bachillerato, el alumno podrá optar por el Curso de Orientación Universitaria -vía de acceso a la Universidad- o por la Formación Profesional de segundo grado.

La educación universitaria se impartirá en tres ciclos. El primer ciclo -pensado para las "profesiones cortas" y de tres años de duración- otorgará el título de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, siempre que se sigan las enseñanzas de la formación profesional de tercer grado. El segundo ciclo, de una duración de dos años, permitirá la obtención del título de Licenciado. Por último, el tercer ciclo, de especialización concreta y de preparación para la investigación y la docencia, habilitará para la obtención del título de Doctor (77).

(77) El primer ciclo puede impartirse también en los llamados Colegios Universitarios. Al lado de éstos están las Escuelas Universitarias, instituciones que imparten educación de "un sólo ciclo", es decir, enseñanzas terminales que conceden el título de Diplomado sin necesidad de realizar la Formación Profesional de tercer grado.

A la Formación Profesional se accederá tras haber completado los estudios de los correspondientes niveles y ciclos educativos. Como hemos visto, la de primer grado es el camino obligado de aquéllos alumnos que no han podido obtener el título de Graduado Escolar. A la Formación Profesional de segundo grado acceden los que están en posesión del título de Bachiller, y a la de tercer grado los que han superado el primer ciclo universitario. La Ley establece también el acceso de un grado a otro de la Formación Profesional, mediante la superación de las llamadas enseñanzas complementarias.

El sistema se cierra con la educación permanente de adultos, las llamadas enseñanzas especializadas - aquéllas que no puedan integrarse en los niveles, ciclos y grados del régimen común-, la educación especial para deficientes e inadaptados y las diversas modalidades de enseñanza (a distancia, - cursos nocturnos, cursos para extranjeros, etc).

4. Principales innovaciones de la Ley General de Educación.

Aún cuando posiblemente sea prematuro un examen pormenorizado de lo que la Ley General de Educación ha representado dentro de un contexto global, si parece conveniente enunciar, al menos a nivel teórico, las más -- importantes innovaciones aportadas por la Ley, junto con los problemas que la misma Ley ha supuesto. Ocupémonos ahora de sus aportaciones fundamentales.

Con independencia de la novedad que supuso en la Administración Pública la metodología empleada en la preparación de la Ley (78), debe poner

(78) El Informe FOESSA de ese mismo año reconocería que el Libro Blanco y la Ley General de Educación eran "dos trascendentales documentos (que), por su alcance y su estilo, cuentan con muy pocos antecedentes en la reciente historia de la política educativa en España". Véase "Síntesis del Informe sociológico sobre la situación social de España 1970", Euramérica S.A., Madrid 1972, pág. 257.

se de relieve el prudente criterio utilizado para su implantación. Nos referimos tanto al período de los diez años para su aplicación, señalados en la disposición transitoria/^{primera} como al calendario previsto para la ejecución de la reforma educativa (79).

Otra aportación importante ha sido la del reconocimiento de la función docente del Estado que, aunque presente a lo largo de la complicada historia de la educación de nuestro país, estuvo particularmente ausente desde la fundación del Nuevo Estado en 1936. Inequivocamente lo expresa el preámbulo de la Ley:

"Tal flexibilidad no impide, sin embargo, la dirección por el Estado de toda la actividad educativa, pues es responsabilidad del mismo, y así se destaca en esta ley, la función esencial de formular la política en este sector, planificar la educación y evaluar la enseñanza en todos sus niveles y centros" (80).

Este reconocimiento no se limita, por otra parte, a una pura exposición de principios en el preámbulo de la ley, sino que se recoge en diversos preceptos de la misma. Así, el artículo tercero reconoce a la educación -- "la consideración de servicio público fundamental" a todos los efectos; el artículo cuarto determina con gran nitidez la competencia del gobierno en "materia de educación" y el artículo 135 señala las atribuciones concretas del Ministerio de Educación y Ciencia. En este sentido, cabe decir que se ha dado un paso -- importante y, como tal, irreversible.

(79) Dicho calendario, que abarcaba el período 1970-1980, fue aprobado por Decreto 2459/1970, de 22 de agosto. Desgraciadamente, la sucesión de continuos equipos ministeriales hizo que a los pocos años dejara de aplicarse. Aquí debe anotarse que la excesiva remisión de la Ley a la potestad reglamentaria de la Administración, lo que constituye uno de sus principales desaciertos, ha favorecido los sucesivos bandazos habidos en su ejecución.

(80) "Ley General...", ob. cit., pág. 52.

Pero, sin duda, la innovación más importante y trascendental, en sentido estricto, ha sido la generalización para toda la población de la educación básica hasta los catorce años, acabando de este modo con una discriminación realmente secular. En cambio, no puede dejar de señalarse que la propia ley ha introducido otra discriminación importante, al establecer a la terminación de la educación general básica una dualidad de titulaciones que separa de nuevo a la población escolar: aquellos alumnos que han podido obtener el título de Graduado Escolar continuarán su camino hacia la Universidad, mientras que los que sólo han podido conseguir el Certificado de Escolaridad deberán necesariamente dirigirse hacia la Formación Profesional de primer grado. Es cierto que la Ley suaviza esta discriminación facilitando posteriormente el transvase de la Formación Profesional a los niveles educativos correspondientes, al mismo tiempo que garantiza la gratuidad de la Formación Profesional de 1º grado, pero, indudablemente, establecer tal separación de la población escolar a una edad tan temprana, además de introducir la competitividad en los años vacilantes de la niñez, supone, cuando menos, una discriminación injusta. Lo justo, creemos, sería extender la educación básica hasta los dieciseis años, meta a la que en cierto modo aspira la Ley al programar, en su artículo segundo, la extensión de la gratuidad al bachillerato (81).

El bachillerato preconizado por la Ley merece también nuestra consideración. La idea de impartir un bachillerato polivalente, en el que se conjugaran diversas materias de orden teórico con una serie de experiencias --- práctico-profesionales, trataba de evitar el excesivo academicismo familiarizando al alumno con la aplicación de conocimientos teóricos o actividades prácticas del mundo laboral (industria, agricultura, comercio, administración, etc.). Lo cierto es que su carácter polivalente ha quedado destruido por el Plan de estudios de 1975, completamente teórico, tradicional y regresivo, lo que pone de relieve las múltiples contrarreformas que la ley ha sufrido, muchas veces inadvertidamente, por los equipos ministeriales que se sucedieron posteriormente.

(81) Sin embargo, esta aspiración de la Ley, de cumplirse alguna vez, supondría la extensión de la educación básica sólo para aquéllos que hubieran obtenido el título de Graduado Escolar.

En el ámbito universitario, cabe destacar dos grandes innovaciones, las dos prácticamente fracasadas. Una de ellas, la posibilidad de promover "profesiones cortas" a través del primer ciclo universitario, no ha llegado siquiera a reglamentarse, posiblemente por las múltiples resistencias que esta innovación ha producido en la Universidad; otra, la de encomendar el perfeccionamiento del profesorado a los Institutos de Ciencias de la Educación, radicados en las Universidades, no parece que haya arrojado, salvo excepciones, un balance positivo. Finalmente, el intento de potenciar las relaciones de la Universidad con la sociedad mediante la creación de Patronatos, no ha tenido operatividad alguna.

A nuestro parecer, la segunda innovación importante de la Ley es el tratamiento que en ella recibe la formación profesional. De acuerdo con los principios inspiradores del Libro Blanco, el concepto clásico de "oficio" cede a la concepción más moderna de profesión y de "familias de profesiones", a la que debe preceder una formación básica general. Con todos los reparos ya presentados, el hecho de que exista una educación general hasta los catorce años, sobre la que se cimienta una formación profesional especializada es, -- sin duda, un paso parcial pero importante. De otra parte, la consideración de la formación profesional como una enseñanza vinculada e integrada en el -- sistema educativo, a la que se accede desde los niveles de enseñanza clásicos y a los que siempre se puede volver, es también un avance notable de la Ley. Posiblemente, "sea de cara a la formación profesional en la que la Ley muestra su carácter más progresivo" (82).

Hay una tercera innovación que no ha sido subrayada suficientemente. Nos referimos a la concepción que la Ley tiene del sistema educativo partiendo del principio de la educación permanente, amplia atalaya desde la cual ha construido la ley un sistema flexible, único e interrelacionado. La consideración de la educación como tarea permanente no sólo se encuentra entre -- los principios inspiradores de la ley, sino que recibe un tratamiento formal dentro del texto articulado. Así, la educación permanente de adultos, regula

(82) Magdalena Pérez, en la obra conjunta "La enseñanza en España", ya citada, pág. 245.

da específicamente en el artículo 43 y siguientes de la Ley General, abarca no sólo la actualización y la reconversión profesional en servicio, sino también la posibilidad de seguir estudios equivalentes a la educación general básica, al bachillerato y a la formación profesional para aquellas personas o alumnos que, por cualquier razón, no pudieron cursarlos oportunamente.

Al mismo tiempo, no debe dejar de reseñarse otras aportaciones importantes. Por primera vez se recoge en un texto normativo la necesidad de la planificación educativa dentro del marco general de una planificación económica. Otro acierto será la nueva organización del profesorado, reduciendo a once los Cuerpos docentes existentes -más de treinta- en el momento de la promulgación de la Ley General⁽⁸³⁾. La autonomía de las Universidades será otra de las innovaciones importantes de la Ley, al igual que la modernización de la Administración educativa, que deja de ser un subproducto del sistema para formar parte del mismo. Ciertamente, son, en su mayor parte, aciertos teóricos: la planificación educativa no ha estado a la altura de las exigencias actuales, la integración de los Cuerpos docentes no se ha podido efectuar en su totalidad, la autonomía universitaria no se ha realizado y la Administración educativa, si bien ha mejorado, ha carecido de suficientes medios y ha encontrado demasiados obstáculos para conseguir una adecuada organización.

Por último, pero no por ello menos importante, debe destacarse la reforma pedagógica que la ley general intentó implantar en nuestro país. La concepción de la educación general básica como acervo común de todos los españoles, la revolución pedagógica de los medios de enseñanza (trabajo en equipo, atención individualizada al alumno, fomento de la iniciativa creadora, repudio del memorismo), los nuevos contenidos de instrucción, la participación de los padres de alumnos en los centros docentes, etc., son aspectos que, de haber sido debidamente encauzados, habrían repercutido en un aumento sustantivo de la calidad de la educación. Aquí, como en tantos otros aspectos, las resistencias han provenido muchas veces de instancias exteriores a la Ley y otras de los condicionamientos políticos del propio texto legal. De otra parte, las notables deficiencias y errores existentes no deberían llevar consi

(83) Lo que no impide señalar, a pesar de esta simplificación, la excesiva estratificación de los Cuerpos docentes, en especial por lo que se refiere a la pluralidad de Cuerpos en el nivel universitario.

go la retirada de tales innovaciones, sino a la necesidad de una reforma - parcial de la Ley General que la haga posible, dotándola de otros medios y de una legitimación de que hoy carece, la legitimación democrática.

6. Los problemas derivados de la aplicación de la Ley.

Ya se han expuesto con carácter general los problemas financieros que la Ley encontraría en su desarrollo y aplicación y cómo estos recursos le fueron negados. La realidad era que la generalización de la educación básica hasta los catorce años llevaba consigo un incremento notable del profesorado; la reforma pedagógica que se trataba de implantar exigía un nuevo -- equipamiento; la demanda de escolarización total, nuevas instalaciones; la modernización de la formación profesional, cuantiosas sumas de inversión; el nuevo bachillerato, un perfeccionamiento intenso del profesorado; la expansión -- universitaria, nuevos recursos, etc, etc. Sólo con una amplia reforma fiscal se hubiera podido realizar la reforma educativa, acometida, sin embargo, - con extraordinario empuje y dinamismo por el equipo ministerial que la perfeccionara.

Por otra parte, se ha apuntado también que la ley nació en un contexto autoritario que hacía inviable la participación de todos los elementos que integran el sistema educativo. A pesar de las retóricas invocaciones a la labor abnegada del profesorado y a la necesaria democratización del sistema educativo (84), una reforma tan amplia como la que se iniciaba sólo hubiera sido - posible con la amplia participación del profesorado y de todas las fuerzas sociales interesadas en la educación. En este sentido, tanto el Libro Blanco --

(84) La democratización del sistema educativo no supone sólo la plena escolarización -que haga posible la igualdad de todos ante la educación-, ni implica -- sólo la efectiva adecuación de los contenidos educativos -una escuela para la - convivencia y la libertad-, sino también la participación de todos los elementos en la educación. Hacer recaer el acento en uno solo de estos aspectos es incurrir en demagogia o en inaceptable imprevisión. De otra parte, la supuesta democratización se conciliaba mal con la escasa autonomía de los centros docentes no universitarios, sometidos a un tratamiento autoritario tanto en la Ley como en su posterior reglamentación.

como la ley carecían del apoyo necesario para su efectiva realización. Una vez más en nuestra historia educativa, se intentaba, sin éxito, la reforma "desde arriba" con métodos que, aunque modernos y rigurosos, recordaban la vieja táctica del regeneracionismo de principios de siglo.

Uno de los grandes aciertos de la ley ha sido, sin duda, la consideración de la educación como un sistema global, articulado y regulado en un texto único con vocación de interrelación entre las distintas piezas del sistema. Pero también debe colocarse en su "debe" el que los autores se hayan dejado de llevar por lo que se ha denominado "un atroz espíritu de sistema" (85), un espíritu rigurosamente cartesiano y abstracto que ha planteado, en la aplicación de la Ley, numerosos problemas de difícil o imposible solución (86).

Junto al intelectualismo de la Ley, posiblemente excesivo, debe - añadirse la ambigüedad con que se han regulado problemas tan importantes - como el de las relaciones entre la enseñanza pública y la enseñanza privada. Un examen atento de la Ley indica que si bien se ha pronunciado por la educación básica "obligatoriamente gratuita", lo que ~~habría~~ de concretarse en un -- régimen de conciertos con los centros docentes, también impuso a la Administración que, precisamente por lo que se refiere a subvenciones y conciertos, "el -- Gobierno atenderá preferentemente a la Educación General Básica y Formación Profesional de primer grado para cubrir los puestos escolares - -- -----

(85) Francisco Rubio, obra citada, pág. 488.

(86) Piénsese, por ejemplo, en la cualificación de las enseñanzas especializadas cuya definición negativa en la Ley ha hecho difícil su regulación, dada la heterogeneidad de enseñanza que bajo esa denominación cabe encuadrar. Aquí, el --- espíritu cartesiano llevó al legislador a introducir, dentro de los Cuerpos docentes del Estado, un Cuerpo de Profesores de Enseñanzas Especializadas, cuya - creación posiblemente sea de imposible cumplimiento.

gratuitos en los centros estatales" (87). Es decir, la Ley afirmaba, en paridad de norma, dos principios contradictorios, el de la "gratuidad obligatoria" y el de la "plena escolarización", y esta ambigüedad normativa permitía que, basadas en uno u otro precepto, ambas partes en litigio pudieran considerarse asistidas en sus objetivos y pretensiones por la Ley. La conclusión obtenida es que se arbitró un sistema, el de las subvenciones, que no ha satisfecho a nadie. Todo ello sin entrar en las consideraciones financieras de la "gratuidad obligatoria", cuya implantación real y efectiva, según datos de la Comisión Evaluadora constituida bajo el Ministerio Robles Piquer, hubiera supuesto en 1976 cerca de 70.000 millones de pesetas más de las que el Estado disponía para estas atenciones (88).

Al lado de los grandes aciertos y de los grandes errores, existen otros problemas que, aunque no parezca procedente examinar ahora, si debemos al menos enumerar. A nuestro juicio, un problema grave, no imputable a la Ley sino a las escasas fuentes financieras de que se dispuso, estriba en la situación de la educación preescolar durante los años de aplicación de aquella. Aunque la Ley General estableciera la gratuidad de la educación preescolar en los centros docentes estatales, la escasez de recursos ha hecho imposible su cumplimiento, en parte porque la misma Ley determinaba una atención prioritaria a la educación general básica y a la formación profesional de primer grado. Lo cierto es que se añadía tácitamente una discriminación más en el sistema, precisamente en el escalón más decisivo. No descubrimos nada nuevo si afirmamos que hoy se admite comunmente que la educación preescolar es la base de toda la educación posterior y, en consecuencia, su ausencia ori-

(87) En esta norma, incluida dentro de las disposiciones adicionales de la Ley, se basó el equipo Villar para dar prioridad a la escolarización sobre la "gratuidad obligatoria", lo que en cierto modo era volver al espíritu del Libro Blanco. Las personas del sector no estatal consiguieron posteriormente que la Administración iniciara el régimen de subvenciones de gratuidad a los centros privados. En cualquier caso, las contradicciones de la Ley son tales que, a punto de acabar el período de su implantación, no ha sido posible que se aprobara el régimen jurídico de los conciertos, tal y como determinaba el artículo 96 de dicho texto legal.

(88) Véase el "Informe que eleva al Gobierno la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero", Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1976, - (circulación restringida), Vol. II, pág. 225 y siguientes.

gina graves diferencias intelectuales que, sumadas a las ya producidas por la institución familiar, impiden de hecho la efectividad del principio de igualdad de oportunidades ante la educación. No creemos, por tanto, extremar un juicio riguroso si señalamos que la inaplicación de la Ley en este punto concreto ha sido un grave error de la reforma educativa que se quería realizar (89).

Otra posible desviación ha sido el tratamiento dado por los sucesivos equipos a la formación profesional, "hermana pobre" del sistema. Sin duda, un tratamiento riguroso de la formación profesional exige no sólo una educación básica hasta los dieciseis años, sino también importantes reformas estructurales de la política de empleo. Una vez más comprobamos que las relaciones entre la educación y la estructura socioeconómica son tales que su adecuada solución sólo será viable en una política de reforma global de las estructuras políticas, sociales y económicas.

Dejar constancia del fracaso de la reforma universitaria es algo tan obvio que apenas necesita comentario alguno. En cierto modo, podría buscarse un paralelismo entre la "Reforma Silió" y la "Reforma Villar" por lo que respecta a la Universidad (90). Incluso, pudiera pensarse que el método utilizado, es decir, que las universidades redactaran sus propios Estatutos de autonomía, estaba inspirado por aquella. En todo caso, una reforma en una Universidad gobernada autoritariamente y sin participación de los diversos estamentos, docentes y no docentes, carecía de viabilidad. Más aún, pronto el mismo equipo Villar daría marcha atrás en la tímida reforma.

(89) Intimamente ligado con los niveles educativos formalizados por la Ley, quisiéramos subrayar que con el nuevo sistema educativo se alarga en un año la escolarización completa, es decir, la entrada en la Universidad, por ejemplo, se efectuará ahora, para los que iniciaron el proceso educativo con la Ley, a los dieciocho años y no a los diecisiete. En una Ley ^{que} trata de introducir una buena carga de racionalidad en el sistema, esta prolongación de la escolaridad nos parece un fallo importante en cuanto que aleja aún más al estudiante de la vida real y de su incorporación profesional a la misma.

(90) Véase Cap. X, págs. 256 y ss. de esta obra.

Entonces, ¿fracaso de la Ley? o, desde otra perspectiva, ¿estamos ante una "ley tecnocrática", como se ha dicho, o ante una ley "comunista", como también se ha dicho? Fernández de Castro, desde una posición ideológica que se coloca en los antipodas respecto de los autores de la Ley, ha hecho este sereno balance de las posiciones antinómicas ante la Ley:

"...La importancia de la Ley, y la frecuencia de que las críticas sobre la misma se queden en su simple superficie, nos obligan a «pensarla» en una determinada profundidad, con la seriedad necesaria a su propia importancia, y al hacerlo creemos que la rendimos justicia. Por otra parte, la tendencia crítica que se observa en estos momentos sobre la Ley, que viene un poco de todos los lados, al no estar situada, o al no partir de su significación profunda, aparece como irracional: la extrema derecha la califica como «ley comunista» o poco menos; el sector privado como fuente de discordia y de confusión, como prematura, como apresurada y como atentativa de los «negocios privados dedicados a la enseñanza»; la Iglesia la mira con recelo por estimar la atentativa al derecho de los padres y como peligrosa para el amplio sector de la enseñanza en manos de Instituciones de la Iglesia; la izquierda, como -- pura maniobra de aparente democratización para ocultar la permanencia de la discriminación clasista... (91).

Nosotros creemos que, precisamente, los diferentes apelativos que la Ley, y su aplicación, han recibido, indican que estamos, objetivamente, ante una ley importante. Ha tenido grandes aciertos como la generalización de la educación básica hasta los catorce años, la potenciación de la preocupación -- pública -- en el más amplio sentido -- por la educación, la instauración de un sistema educativo del que, en verdad, carecíamos, y ha tenido también grandes --

(91) Ignacio Fernández de Castro, "Reforma educativa y desarrollo capitalista", Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1973, pág. 109.

errores como los que nos hemos esforzado en destacar. Sin duda, dado el Estado autoritario en que nació, la ley fue hasta el máximo de permisividad tolerado. Posiblemente, uno de los peligros que la amenazan, en este período trabajoso de consolidación de la democracia, sea el de considerar, al modo maniqueo, que es preciso comenzar de nuevo con una nueva ley, olvidando el ancho camino abierto por la Ley General para introducir una mayor racionalidad en el sistema educativo (92). Una reforma parcial que legitimara democráticamente a la Ley General de Educación, diera amplia participación en su elaboración a todos los elementos que integran el sistema educativo y ratificara como irreversible las conquistas ya logradas, podría ser un paso importante en la larga historia por hacer realidad el viejo sueño de una educación libre, igual y democrática para todos los ciudadanos.

(92) No se ha destacado lo suficiente cómo una aplicación combinada de la educación preescolar con la educación básica, junto con la extensión de la formación general hasta los dieciseis años, rompería en alto grado el factor condicionante del origen familiar en la desigual educación del ciudadano.

EPILOGO : CONCLUSIONES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS.-

El viejo significado etimológico de la palabra educación -educatio, eductio, es decir, acción de sacar una cosa de otra, de transformar una cosa en otra mejor- ha estado presente a lo largo de estas páginas. La educación no ha significado nunca instrucción a secas, sino sobre todo -- formación de hombres. Por eso, porque la educación como institución --- admite una gran variedad de contenidos, ha sido objeto de apasionados debates, de hostilidades continuas, de hostigamientos, frenos y contrafrenos, polémica en suma. Lo más significativo de todo ello puede ser, quizás, - que desde todos los bandos, desde todas las perspectivas, la educación ha sido objeto, en general, de idolatría, de una fe entusiasmada o de una esperanza sin límite. El atractivo de esta palabra se mantiene, incluso en - nuestros días, como tendremos ocasión de comprobar.

En la historia que fugazmente hemos recorrido, la educación no siempre ha tenido el mismo tratamiento. Para nuestros ilustrados del siglo XVIII, la educación fue concebida como un instrumento de reforma social y como un elemento insustituible para la prosperidad nacional; en todo caso, todos los esfuerzos por abordar la reforma económica y acabar con nuestra decadencia, convergían en la educación. Hay, pues, en nuestros ilustrados una concepción dinámica de la educación, una fe asombrosa en que -- sólo ésta ha de producir la transformación económica de la nación. En --- cambio, nuestros reaccionarios de este siglo, adoptan una posición estática respecto de la educación, que sólo debe mirar al pasado y transmitir los -- valores que siempre rigieron la sociedad española. En ambos casos, la -- educación es una institución fundamental, pero lo que para unos debe ser - instrumento de progreso y de transformación, para otros aparece como --- instrumento de consolidación: todo está bien como está y no resulta bueno que la educación transmita "peligrosas novedades".

Cuando alborea el siglo XIX, España despierta al mundo moderno. Es la hora de la democracia en el reloj de los diputados gaditanos. En la formidable conmoción que para el antiguo régimen supone la Constitución de 1812, ocupa un lugar por derecho propio la educación. A los ojos de - nuestros liberales, la educación debe ser universal -para todos los hombres-, uniforme -con contenidos similares de instrucción-, pública -abierta, por tanto, a todos- y gratuita -porque sólo la gratuidad de los establecimientos

públicos hará real el principio de igualdad, principio que aquí, recordémoslo, supone no sólo la igualdad jurídica, sino también la igualdad de todos ante las luces, ante la educación-. La educación, en los liberales de la primera hora, tiene un papel extraordinariamente positivo. Ella ha de asegurar, ha de hacer posible la incipiente democracia, porque nuestros liberales saben ya que la democracia no es algo a lo que se llega, sino algo de lo que se parte; saben que la democracia exige la participación de hombres libres, y sólo es libre el que está instruido en sus derechos y en sus obligaciones; saben, en fin, que la democracia no puede arraigar por si sola en un pueblo de analfabetos e iletrados. Por eso quieren la gratuidad de la educación en todos sus grados, por eso viven una tensión permanente entre la realidad y la utopía.

Pronto, sin embargo, va a producirse la división entre las filas liberales. Aún cuando la concepción de la educación como "pedagogía de la democracia" resurge en los momentos de cambio profundo -aparece en el sexenio revolucionario, está de algún modo presente en la Reforma Romanones, vive la ilusión de realizarse en la Segunda República y reaparece, una vez más, en los actuales momentos de cambio-, el liberalismo gobernante, primero los moderados, más tarde los conservadores, cede a la tentación de considerar a la educación como instrumento del poder. Es cierto que la educación se convierte en beligerante con la reacción absolutista -el Plan Calomarde es la primera y más clara manifestación-, pero también lo es que con el Plan del Duque de Rivas la educación se pone al servicio de una clase, la naciente burguesía, y al servicio de una política, la de los moderados. La educación ya no se dirige al pueblo como totalidad, como base insoslayable de la democracia, sino que ^{se} examina a la ilustración de las --- "clases acomodadas", de la nueva burguesía que lentamente se abre camino en la sociedad de la época.

Desgraciadamente, esta "pedagogía de la democracia" a la que -- aspirarán más tarde progresistas y demócratas, republicanos y socialistas después, sólo encuentra camino en los momentos de mayor convulsión política, cuando España se desgarraba entre concepciones opuestas y beligeran-

tes. Sin embargo, se mantiene y se alimenta de la corriente más progresista de nuestra historia. Más aún, cuando nace el socialismo histórico, lo hace asumiendo las conquistas del liberalismo democrático -la libertad de cátedra, la libertad de la ciencia, etc.- y haciendo de la educación el motor del cambio, el agente de la transformación social y política que su ideario alumbra.

Finalmente, cuando España se polariza en dos bandos irreconciliables, la educación se politiza totalmente en ambos lados. La España que -- surge victoriosa de la mayor catástrofe que nuestro país ha sufrido en su historia, somete a la educación, de modo incondicional, al servicio de la política. Ya no se trata de formar hombres libres según nuestra mejor tradición, sino hombres de una sola dimensión conforme a la ideología del poder gobernante.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Otra de las grandes constantes de nuestra historia es, sin duda, el carácter polémico de la libertad de enseñanza. Lo primero que hay que afirmar es que, como tal, es un principio reconocido y consagrado por el liberalismo español. El primer antecedente lo tenemos en el Informe Quintana donde la libertad de enseñanza es absoluta -"es preciso que tenga cada uno el arbitrio de buscar (los conocimientos) en donde, como y con quien le sea -- más fácil y agradable su adquisición"- . Es cierto que esta libertad absoluta se proclama en 1813, es decir, en pleno auge liberal, cuando los diputados de Cádiz no sospechaban todavía la llegada sangrienta del absolutismo. Por ello, es explicable que, superada la primera reacción fernandina, la opinión liberal se divida en este punto. Como sabemos, el Reglamento de 1821, aún - manteniendo el principio de libertad de enseñanza, establece las primeras restricciones o limitaciones a su ejercicio, especialmente por lo que se refiere a la tercera enseñanza. La verdad es que tras estas limitaciones se esconde una pre-

vención frente a la Iglesia que ha tomado claro partido por el absolutismo fernandino. A partir de ahora, la posición de la Iglesia en los temas educativos será la antítesis del liberalismo y una de las causas del anticlericalismo creciente de los liberales.

Hasta la promulgación de la Ley Moyano en 1857 son escasas las variaciones que la libertad de enseñanza registra. Se mantiene el sentido primigenio que alumbró desde el principio -libertad de creación de centros-, observándose una tendencia restrictiva en los gobiernos moderados -lo que no obsta para que el Plan del Duque de Rivas consagre la libertad de cátedra- y una mayor liberalidad en los gobiernos progresistas -ejemplo, el Proyecto Infante de 1841-, que tendrá su culminación en el 68. Ahora bien, a partir de 1851, fecha en que se firma el Concordato, el problema de la libertad de enseñanza se complica extraordinariamente al querer ejercer la Iglesia el derecho concordatario a la inspección de la enseñanza tanto en los centros públicos como en los privados, principio que entraría en contradicción con el de libertad de cátedra. La Ley Moyano confirmaría posteriormente este derecho de la Iglesia, abriendo así el camino a la exacerbación del sentimiento anticlerical y al nacimiento de la "cuestión universitaria".

El advenimiento de la Gloriosa supone literalmente el triunfo de la libertad de enseñanza en términos absolutos, tanto en su vertiente de creación de centros como de libertad de cátedra. Para el liberalismo progresista la libertad de enseñanza aparece como garantía frente a todo monopolio escolar, sea del Estado o de la Iglesia, como antídoto de todo dogmatismo y como encarnación de la libre competencia que debe existir entre los establecimientos públicos y los privados. Todo ello llevado al máximo grado, hasta tal punto que, como ya se ha señalado, el desideratum de la libertad de enseñanza será la desaparición de las escuelas públicas. La desconfianza del liberalismo radical frente al Estado inclina a los progresistas por la máxima libertad de enseñanza. Sus herederos en este punto serán, en adelante, los republicanos.

La Restauración será ahora el marco de la polémica que llena un cuarto de siglo sobre la libertad de enseñanza. Sus defensores son los liberales y ^{los} conservadores -aquéllos con mayor amplitud que éstos-. La -- Iglesia jerárquica, que no se resigna a la pérdida del monopolio escolar, defenderá que el error no tiene derecho a ser propagado. Sin embargo, la Unión Católica, prolongación secular de la Iglesia, defenderá la libertad - de enseñanza con una notable ambigüedad: libertad entendida como derecho a la creación de escuelas confesionales frente a toda idea de monopolio es tatal, pero no como libertad de cátedra que ha de quedar restringida a una enseñanza acorde con el dogma y la moral católicos.

Pero es preciso esperar a la conmoción del 98 para que la polémi_ ca sobre la libertad de enseñanza se agudice y se centre en lo que nos pare_ ce la cuestión cardinal: quien tiene derecho a enseñar?. O en otros térmi_ nos: a quien corresponde la titularidad de la función docente? Una vez más, la Iglesia jerárquica reclamará el monopolio de esta titularidad, matizada por el integrismo católico en el sentido de que este derecho, intimamente ligado al de elección de centro, corresponde a la familia. Como la enseñan_ za privada era prácticamente confesional y como para los integristas de Pi_ dal sólo aquélla garantizaba el derecho de la familia a la educación de los hijos, obispos e integristas confluían en la misma solución. Los conservado_ res mantendrán, sin embargo, que la educación, por sus ineludibles repercu_ siones públicas, es una tarea que el Estado no puede abandonar en manos - privadas. Los liberales, aún consciente de la paradoja que asumían, defen_ derán el derecho y el deber del Estado a crear una red de establecimientos públicos, pues aunque ello implique un intervencionismo del Estado, son -- conscientes también de que las escuelas confesionales son claramente antili_ berales -"el liberalismo es pecado"-. Sólo en una sociedad ideal, el Estado se limitaría a garantizar la libre concurrencia. Por último, la izquierda -- liberal, los republicanos, herederos del 68, afirmarán que la educación --- corresponde a la sociedad y que la misión del Estado es tutelar este derecho: se trata, una vez más, del viejo temor a la instrumentación ideológica de la educación por el Estado.

Paralelamente, la Restauración verá nacer y consolidarse una nueva fuerza histórica: el movimiento socialista. El socialismo utópico de mitad de siglo va a ceder el paso al socialismo radical o revolucionario y al anarcosindicalismo. Para los primeros, la educación debe ser integral y, tal y como aparece ya en el famoso manifiesto del PSOE, -- debe eliminar "los efectos destructores que la división del trabajo produce en la inteligencia de los obreros". La educación habrá de ser gratuita para todos los hombres, lo que supone la realización del principio de --- igualdad ante las luces que prácticamente había abandonado ya el liberalismo; laica, lo que implica neutralidad religiosa en la escuela; estatal, porque la educación pública es esencialmente una función del Estado. Se --- apunta así lo que más tarde se concretará en el principio de la escuela única o unificada. De este modo, el socialismo aparece como heredero de principios básicos del liberalismo -gratuidad, laicismo, libertad de cátedra, etc.- que asume potenciándolos, al mismo tiempo que se separa por lo -- que respecta a la libertad de creación de centros y a su consecuencia ineludible de una red dual de establecimientos de enseñanza. Aunque no puede despreciarse la existencia de una corriente dentro del socialismo que aspira a socializar la enseñanza, la tendencia mayoritaria considera necesaria la estatificación, la construcción de una red de centros estatales unificados que el Estado burgués se mostraba impotente en realizar.

Por el contrario, el anarquismo, que comulga también en los principios de una educación gratuita y popular, rechazará la pretendida neutralidad de la escuela laica -liberal o socialista-, afirmando la necesidad de una escuela de clase, fundamentalmente antimilitarista y anticlerical. Obviamente, el anarquismo rechazará también toda intervención del Estado en la enseñanza.

En la Segunda República confluyen básicamente los grandes principios del institucionalismo y del socialismo. Por lo que respecta a la libertad de enseñanza, la posición de las fuerzas progresistas, republicanas y socialistas, fue radical: el artículo 26 de la Constitución prohibía a las ordenes religiosas el ejercicio de la enseñanza. Era, por otra parte, una consecuen

cia anticipada del artículo 48 por el que el servicio de la cultura era - atributo del Estado. Enfrentados dos poderes, el Estado y la Iglesia, la balanza histórica se inclinaba provisionalmente del lado del Estado.

Por último, la aparición del Nuevo Estado supone la desaparición de la libertad de enseñanza. La educación se pone de nuevo al servicio - del poder político, pero esta vez de un modo total y sin compromisos. Al mismo tiempo, la educación será fuertemente controlada por la Iglesia. -- Aún cuando existan centros públicos y centros privados de enseñanza, el - modelo educativo será el mismo. Iglesia y Estado van, ahora, juntos. En rigor, no cabe hablar ni de libertad de creación de centros -sólo hay un proyecto educativo-, ni de libertad de elección, ni, desde luego, de liber- tad de cátedra. En rigor, sólo cabe hablar de escuela única, la escuela nacional-católica.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Religión y educación son también, en nuestra historia, términos que guardan estrecha relación. Al principio, en la exaltación sentimental e ideológica del Cádiz de 1812, la religión es elevada a rango constitucio- nal, respetando así una vieja tradición aunque ello supusiera una contra- dicción con uno de los principios clásicos del liberalismo democrático: la libertad religiosa y su concreción en la libertad de cultos. Pronto, sin - embargo, comienza el camino divergente. La reacción fernandina unirá la ortodoxia religiosa con la ortodoxia política del absolutismo. La Iglesia, - nostálgica de los tiempos del Trono y del Altar, aclamará y apoyará al - absolutismo político primero, sentirá debilidad por el carlismo después y, desde luego, será antiliberal casi hasta nuestros días.

Las consecuencias no se dejarán de sentir. La religión se convier- te en instrumento ideológico del absolutismo y, en cuanto tal, se incorpora al Plan Calomarde en simbiosis perfecta, sólo superada durante los años,

428.

tan reciente aún, del franquismo. A pesar de todo ello, el liberalismo moderado, que es quien prácticamente gobierna hasta el 68, aceptará, en sus planes de estudios, la religión como asignatura, del mismo modo que aceptará la inspección de la Iglesia a fin de que toda la enseñanza fuera acorde con el dogma católico. Incluso, a veces, lo impondrá, aunque ello atente contra la libertad de cátedra y contra la libertad de conciencia -- primera "cuestión universitaria"-. .

El liberalismo progresista, empero, mantendrá el principio de la libertad religiosa hasta su consagración en la Constitución de 1869. Como sabemos, la Restauración vive de los grandes temas del 68. A partir de entonces, la tensión entre religión y escuela se agudiza, posiblemente porque el nivel de conciencia a que ha llegado el liberalismo no le permite -- convivir con la vieja idea de la religión como instrumento ideológico antiliberal. Son ahora los liberales de Sagasta los que decididamente optan por la neutralidad religiosa en las aulas, por el laicismo escolar. No obstante, se acepta en múltiples ocasiones la religión como asignatura voluntaria, -- siempre que no se precise su aprobación para la obtención del título académico.

En estas fechas, al igual que en Europa, brota con intensidad el laicismo escolar. Lo adopta como principio la Institución Libre de Enseñanza -artículo 15 de sus Estatutos-, para quien la religión no debe ser un -- motivo de división entre los españoles desde la temprana edad escolar. Lo adopta también el socialismo español, si bien aceptando también su impartición voluntaria para todos los padres que lo deseen para sus hijos. Lo adopta, incluso, algún sector del anarquismo que desea también una completa neutralidad de la escuela. En cambio, la respuesta de la Iglesia y del sector más militante de la misma es constante: no al laicismo escolar. Como ya hemos apuntado, la inexistencia de un catolicismo liberal en España fue posiblemente una de las causas importantes de la dificultad de convivencia. Cuan

do la Segunda República adopta el principio de aconfesionalidad del Estado, la Iglesia responde prácticamente con la ruptura de hostilidades. La guerra civil estaba cerca.

El advenimiento del Nuevo Estado supone la identificación de una ideología determinada con la ortodoxia religiosa tradicional. La unión de la religión y la política es tal que resulta preciso retroceder al Plan Calomarde de 1824 para encontrar un antecedente similar. Ahora no sólo se reconoce la función docente de la Iglesia, el derecho de inspección en todas las -- escuelas públicas y privadas, la religión como asignatura obligatoria exigible para la obtención de un título académico --incluida la misma Universidad--, -- sino que también toda la enseñanza ha de estar en consonancia con los dogmas de la Iglesia. Es, como ya hemos señalado, el fin de la libertad de -- enseñanza. En todas las escuelas, públicas o privadas, la enseñanza impartida será la misma, la que determina el dogma religioso y el dogma político. El control ideológico del aparato escolar es completo. Sólo la debilidad creciente del Nuevo Estado en los últimos años del franquismo, permitirá una tolerancia de hecho que dará paso a nuevas posibilidades de reforma y de renovación pedagógicas.

xx

Enseñanza pública versus enseñanza privada, he aquí otro aspecto de la historia de la educación en la España contemporánea. Intimamente ligado al tema de la libertad de enseñanza, la existencia de una dualidad de escuelas desde comienzos del siglo XIX se debe fundamentalmente a la precariedad de recursos económicos del incipiente Estado liberal para acometer -- debidamente la tarea de la instrucción pública. Como está suficientemente -- demostrado, la enseñanza privada se identifica en nuestra historia con la enseñanza católica o confesional, aunque no dejen de existir islotes de carácter estrictamente laico como la Institución Libre de Enseñanza o las escuelas anarquistas. La enseñanza pública se va a caracterizar, en general, por su

menesterosidad y por la insuficiencia de medios, mientras que la enseñanza privada confesional va a ser la enseñanza de calidad a la que aspiran no sólo las elites dominantes, sino también amplias capas de población. Obviamente, aquélla es prácticamente gratuita y popular, mientras que ésta es onerosa y selectiva.

Ya hemos señalado cómo la ruptura del monopolio escolar que la Iglesia detentaba en el siglo XVIII, llevó consigo una tensión continua entre Estado e Iglesia a lo largo de los siglos XIX y XX. La Iglesia mantendrá, a este respecto, una postura defensiva, cerrada y beligerante. Desde su posición original, en la que afirmará la exclusividad de la función docente, la Iglesia se mostrará más como una fuerza social de dominación, para la cual el control de la educación es decisivo, que como institución evangélica que confía en la acción del Espíritu. Incluso, cuando su situación en el tablero político le sea claramente hostil, se llegará a la paradoja de que los peones de la Iglesia defiendan la libertad de enseñanza a fin de mantener sus propios establecimientos.

El Estado liberal, a pesar de los esfuerzos de varias generaciones de moderados y progresistas, de conservadores y liberales, no logrará --- implantar una red de establecimientos suficientes y de calidad. Todavía a principios del siglo XX, la tasa de analfabetismo alcanzará a un 64% de la población, la relación de profesor-alumnos será de 1/84 y el presupuesto de inversión lo suficientemente escaso como para tener uno de los índices más altos de desescolarización en relación con otros países europeos. Por otra parte, las quejas del Estado liberal respecto de la apatía de la iniciativa privada en un nivel tan fundamental como la enseñanza primaria, serán constantes. Lo cierto es que la Iglesia se centrará fundamentalmente en la enseñanza media como nivel preparatorio para la Universidad. Del mismo modo, son constantes las preocupaciones de los liberales frente a una enseñanza que, como la confesional, es profundamente antiliberal. Finalmente, las acusaciones de mercantilismo en la enseñanza privada son tales que aparecen en múltiples ocasiones en las propias disposiciones de la Gaceta o en

los discursos de los ministros liberales.

El esfuerzo de la Segunda República por construir suficientes puestos escolares en la primera enseñanza, posiblemente el primer intento profundo del Estado por abordar el pavoroso problema de la desescolarización, se verá pronto frustrado por la guerra civil. El Nuevo Estado que sale victorioso de la contienda adoptará el principio de subsidiaridad y entregará prácticamente la enseñanza en manos de la Iglesia. El resultado es la inhibición absoluta del Estado en materia de construcciones escolares hasta el Ministerio Ruiz Giménez en que lentamente comienza la intervención estatal. De esta suerte, en 1956 el déficit de puestos escolares superaba el millón de niños sin escuela, a los que habría que sumar cerca de setecientos mil mal escolarizados, es decir, en escuelas de pésimas condiciones de habitabilidad. Afortunadamente, el esfuerzo será constante desde ahora y muy especialmente a partir del Ministerio Villar Palasí.

II

Cuál es hoy la situación de la educación en España? Esta pregunta, cardinal en toda política educativa, llevaría consigo la necesidad de un balance general. En el trabajo efectuado nos hemos detenido expresamente en 1970 porque consideramos que la aplicación de la Ley Villar exigiría - un estudio propio y específico, estudio que debería ser precedido de un -- análisis riguroso de los treinta años anteriores. Es, pues, un período que reclama con urgencia, con rigor y con serenidad el implacable juicio de la Historia. No obstante, pensamos que cabe realizar un balance de problemas pendientes, de problemas cuya gravedad condicionará en alto grado la

política educativa de los próximos años.

A nuestro modo de ver, tres son los problemas importantes que heredamos del franquismo: el problema de la escolarización o de la extensión de la enseñanza, el problema de la calidad de la educación y el problema de la democratización de las instituciones educativas.

Lo primero que debemos destacar aquí es que frente al triunfalismo retórico de los últimos cuarenta años, la realidad nos imparte una lección necesaria de humildad. Es posible que constituyamos hoy la novena potencia industrial del mundo, pero todavía en 1960 el analfabetismo alcanzaba al 11% de la población total. Ello quiere decir que la infraestructura de equipamiento, educativo en este caso, tiene necesariamente que resentirse de la ausencia de unos pilares básicos y sólidos. En segundo lugar, tanto las tasas de escolarización como la situación de nuestros centros estatales se encuentran aún, como tendremos ocasión de reseñar, lejos de las cotas europeas de los países industrializados; incluso, la enseñanza no estatal, tradicionalmente superior a la estatal en los niveles no universitarios, se encuentra con graves problemas de modernización y actualización de sus instituciones. La conclusión es, como veremos, que la calidad de la educación que hoy se imparte es uno de los problemas más importantes cara al futuro si de verdad se quiere a medio y largo plazo sentar las bases de un sistema educativo eficaz que pueda hacer frente a las complejas transformaciones de la sociedad futura. Por último, si, como veremos, pueden registrarse logros positivos en el camino de la escolarización y carencias importantes en el de la calidad, la evidencia nos obligará a reconocer que, por lo que se refiere a la democratización de la enseñanza, partimos del punto cero, es decir, todo está por hacer en la puesta en marcha de una pedagogía de la democracia que garantice y asegure que el sistema educativo proporcionará los ciudadanos libres y responsables que la España del futuro necesitará imperativamente.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

De todos los niveles educativos prescritos por la Ley General de Educación, la educación preescolar ha sido, sin duda, el más abandonado y el que necesita una atención inmediata. Superada aquella concepción pedagógica tradicional que colocaba en los seis años la edad propicia para iniciar el proceso de aprendizaje, la tendencia actual ha ido imponiendo de hecho la escolarización del niño a edad más temprana como consecuencia de factores sociológicos nuevos: la urbanización creciente, la incorporación de la mujer casada al mercado de trabajo o la aparición de la familia nuclear. Más aún, la pedagogía actual insiste en que sólo la educación preescolar puede compensar las desigualdades culturales de origen familiar, íntimamente ligadas al nivel de renta. En este sentido, y a pesar de la obligación legal del Estado de ofrecer gratuitamente puestos escolares en sus propios centros docentes, así como en los no estatales que solicitaran voluntariamente el concierto de gratuidad -artículo 13.3 de la Ley Villar-, lo cierto es que, acosado por las obligaciones derivadas de la extensión de la educación básica, el Estado apenas ha puesto en aplicación dicha medida.

De las estadísticas oficiales aportadas por el INE se desprende - que la tasa global de escolarización en 1970 era sólo de un 33,5%, con una participación no estatal del 55,7%. En 1977 la tasa global ascendía a un 37%, aumentando la participación privada a un 59,3%. Por el contrario, las tasas de escolarización de los países industrializados son considerablemente superiores a las españolas, acercándose al 90 y 100% en los años más próximos a la escolaridad obligatoria.

El alto porcentaje que registra la iniciativa privada -alrededor de un 60% en la actualidad- señala no solo la ausencia de los poderes públicos en este campo, sino también algo más preocupante, a saber, que el carácter altamente oneroso de este tipo de enseñanza hace de la educación preescolar un mecanismo inicial de selectividad en contra del principio -- invocado hasta la saciedad de igualdad de oportunidades. Lo cierto es que la educación preescolar puede asumir una función niveladora o selectiva -

en atención a su gratuidad u onerosidad respectivamente. Hoy día, sin embargo, lejos de constituirse como una educación compensatoria, aparece como un privilegio de determinadas clases sociales. Este es, pues, uno de los más graves problemas que deberá afrontar la España demo-crática.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

La enseñanza primaria ha sido en España, a pesar de los buenos deseos del Estado liberal, tradicionalmente insuficiente. Declarada obligatoria de los 6 a los 9 años por la Ley Moyano, ampliada la escolaridad hasta los doce desde principios de siglo y extendida, finalmente, hasta los catorce años gracias a la Ley de 1964, se configuró como una vía educativa de segundo orden hasta que la Ley Villar dispuso la creación de una educación generalizada y básica hasta los catorce años. Por otra parte, el desfase entre los deseos y la realidad, entre una política secular de extensión de la enseñanza y unos recursos altamente escasos, llega hasta nuestros días. En 1951 todavía, la tasa de escolarización de la población de 6 a 13 años era sólo del 50%.

Ya hemos advertido que hasta el Ministerio Ruiz Giménez el Estado practica una política de abstención. Sólo a partir de 1956 comienzan los planes de construcciones escolares, cifrándose el déficit de puestos en la mítica cifra de un millón. A partir de ahora, el esfuerzo es creciente. No obstante, es preciso esperar a 1974 para poder afirmar que la población de 6 a 14 años está completamente escolarizada. Sin embargo, esta política de escolarización a toda costa -cada niño, un puesto escolar- ha producido otro problema, la existencia de un buen número de ^{alumnos} deficientemen te escolarizados.

En efecto, la escolarización pública, acelerada a partir de 1968, tuvo que acudir a medidas excepcionales como habilitación de locales co- merciales, naves industriales, aulas prefabricadas de mala calidad, siste- ma de dobles turnos, etc. Al mismo tiempo, la extensión de la enseñanza básica impidió la aplicación de una política de renovación de la infraestruc-

tura escolar, subsistiendo en la actualidad centros públicos en estado casi ruinoso, sin servicios elementales y sin condiciones de habitabilidad. Igualmente han subsistido, por dificultades habidas en la política de concentración escolar, escuelas unitarias, ~~escuelas~~ mixtas y centros graduados incompletos.

De este modo, según estimaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, el número de alumnos mal escolarizados ascendía a ochocientos mil en 1977. Si a ello sumamos el incremento vegetativo de la población, cifrado en cien mil niños por año, se comprenderá que el esfuerzo realizado no ha sido suficiente y que la subsistencia de una escolarización deficiente en un nivel tan decisivo como la educación básica resulta particularmente grave en nuestros días.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

La enseñanza secundaria ha registrado a partir de 1960 un crecimiento espectacular. La tasa de crecimiento ha sido de 223%, lo que nos sitúa en segundo lugar después de Francia. No obstante, la tasa de escolaridad sigue siendo baja en relación con otros países europeos, lo que pone de relieve que el punto de partida era excesivamente deficiente.

Mientras la tasa de escolarización en 1970 oscila alrededor de un 30% según las diferentes edades que se abarquen, en los países más desarrollados de Europa oscilan desde un 70 a una tasa próxima al 100%. Una de las causas de la baja escolarización debe atribuirse a que la enseñanza secundaria constituye un nivel voluntario, constituyendo un motivo alarmante de preocupación la alta tasa de abandono al finalizar la escolaridad obligatoria a los 14 años, algo más del 50% en 1977. En todo caso, el planteamiento adecuado de esta enseñanza secundaria en relación con la formación profesional es, sin duda, otro de los problemas acuciantes de nuestro más inmediato futuro.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

La formación profesional ha sido, a pesar de las declaraciones

de principios proclamadas hasta la saciedad, la "pariente pobre" del sistema educativo. Aunque la participación estatal en la creación de centros ha sido creciente, especialmente en los años de 1974 a 1976, pasando de un 20% a un 31% en 1977, puede decirse que este sector - está atendido principalmente por la enseñanza privada. Por otra parte, y aún cuando la tasa de escolarización no sea aquí suficientemente representativa ya que la edad de los alumnos no suele coincidir con la - edad legal, puede decirse que de cada 100 adolescentes de 14 y 15 años sólo el 24% cursan el primer grado de formación profesional. Si a ello añadimos la alta tasa de abandono ya señalada que se produce al finalizar la educación general básica, puede decirse que, aunque se registre un incremento lento pero constante de la escolarización, la situación de este sector no es halagüena.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

La enseñanza universitaria ha sido objeto también de la "explosión escolar". Como ya se ha señalado, la década de los años sesenta duplicó la población universitaria, planteando graves problemas a una Administración educativa imprevisora y ayuna de todo cálculo prospectivo. El reto de la demanda universitaria trajo consigo la respuesta de la "selectividad", en cuyo favor se alegaba la excesiva masificación y el crecimiento desorbitado del alumnado que exigían la natural selección de talentos y aptitudes. Sin embargo, en el Anuario estadístico de la UNESCO de 1972, al establecer el porcentaje relativo al número de estudiantes universitarios por cada cien mil habitantes, España aparecía en el décimo noveno lugar, es decir, no solo detrás de las grandes potencias industriales, sino incluso lejos de otros países de menor importancia industrial. En -- otras palabras, la explosión universitaria de los años sesenta, que sorprendió a la Administración educativa, no suponía una masificación exagerada ni un número de estudiantes excesivamente alto; más bien, los fríos datos estadísticos parecen anunciar todo lo contrario.

De hecho, el crecimiento de los años sesenta era debido, sobre todo, a la superación del estancamiento de los veinte años anteriores. En realidad, la "explosión escolar" no había comenzado: la década de los setenta contemplará con seguridad algo más de una nueva duplicación de la población universitaria. En efecto, según estimaciones oficiales, el --- alumnado de Facultades, Escuelas Técnicas y Escuelas Universitarias - totalizaba la cifra de 302.848 en el curso 1968-69; en cambio, en el curso 1975-76 ascendía ya a 531.908. Responder adecuadamente a este fenómeno de la expansión universitaria será, sin duda, uno de los graves -- problemas de la política educativa futura.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, sería bautizada como Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Queremos - subrayar ahora que el propósito del legislador era, esencialmente, realizar una reforma de la educación. Con independencia de los presupuestos de que partía la Ley, a los que hemos hecho ya una referencia crítica, - lo cierto es que el equipo Villar hizo especial hincapié tanto en la reforma cuantitativa -extensión de la enseñanza- como en la cualitativa -mejora de la calidad de la educación-. Sin embargo, a partir de 1973 el término "reforma educativa" comienza a diluirse hasta el punto de que los diversos equipos ministeriales que se suceden sólo se ocupan de los múltiples y - coyunturales problemas de cada día.

Posiblemente, el problema de la calidad de la enseñanza, junto con el de su democratización, sea el más importante para la España del año 2000, tan cercano ya a nosotros. Hasta el momento, la Administración educativa se ha visto desbordada por el problema de la escolarización en el nivel obligatorio de la educación general básica. Resuelta la escolarización y acometido el déficit funcional ya señalado -en este sentido se han dirigido los Pactos de la Moncloa de 1977-, la calidad de la enseñanza -- debería ser un objetivo prioritario asumido por medio de un plan seriamente meditado y rigurosamente aplicado.

Como se sabe, no es fácil hoy medir la calidad del "producto" que llamamos educación. Sin embargo, existen indicadores que pueden arrojar alguna luz sobre la ~~enseñanza~~ enseñanza que hoy se imparte en España. Nos referimos a la relación alumno-profesor, situación física de los centros docentes, tasas de "mortalidad" escolar, número y calidad del profesorado, planes y programas de estudios, etc. A este respecto, parece que hay un generalizado consensus en la opinión pública sobre el bajo rendimiento de los centros docentes, de los estatales en primer lugar, pero también de los privados. En otras palabras, el sistema educativo español adolece fundamentalmente de una insuficiente calidad de enseñanza.

En efecto, si nos atenemos, por ejemplo, al nivel obligatorio de la enseñanza básica existen aún escuelas unitarias o mixtas donde un solo maestro imparte los ocho años de la E.G.B. en una sola aula, o escuelas graduadas incompletas donde no se imparten todos los grados; la relación profesor/alumnos sigue siendo excesivamente alta, considerándose oficialmente aceptable una relación de 1/30, lo que no deja de ser preocupante. En la enseñanza secundaria dicha relación es, afortunadamente, más baja -1/21-, pero sigue siendo una proporción que nos separa de países como Francia o como Suecia con una relación alrededor de 1/9. Por otra parte, comienzan a ser un motivo de grave inquietud las tasas de abandono que se producen en los últimos años de la E.G.B. o las que se están registrando ya en el nuevo bachillerato.

Consideración especial merece la situación del profesorado. La inexistencia hasta el presente de un estatuto jurídico del profesorado prueba hasta qué punto uno de los pilares del sistema no ha sido suficientemente atendido. En el ámbito estatal, la existencia de un profesorado sometido a contratos que no serían aceptables en la jurisdicción laboral, junto con unas exiguas retribuciones, ha incidido necesariamente en la calidad impartida. Urge revisar el sistema de selección del profesorado, estable

cer un plan serio y riguroso de formación y perfeccionamiento del que se ha carecido hasta el momento, articular una carrera docente, establecer un sistema de retribuciones adecuado a la función docente; en definitiva, elaborar un estatuto que permita obtener un profesorado bien seleccionado y bien preparado para la difícil y compleja tarea de enseñar.

Igualmente, se debería llamar la atención sobre los problemas específicamente pedagógicos de la educación. Lamentablemente, el sistema de evaluación de la Ley Villar se ha convertido en una sucesión ininterrumpida de exámenes a lo largo del curso. La atención personalizada se ha visto imposibilitada por la alta relación existente de profesor/alumnos. La introducción a la tecnología -bien en E.G.B., bien en B.U.P.- se ha convertido en trabajos manuales de carácter casero.

Todas estas consideraciones posiblemente sean extensibles a la enseñanza no estatal. En todo caso, nadie se ha preocupado por establecer el sistema de evaluación del rendimiento de los centros docentes previsto por la Ley General de Educación, aún cuando miles de ellos se encuentran en la actualidad acogidos al sistema de subvenciones a la gratuidad y, en consecuencia, sostenidos con fondos públicos.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

¿Es posible una democracia sólida y estable sin el apoyo de una población instruída? Esta cuestión, que ya se plantearon con toda profundidad nuestros liberales de Cádiz, tiene que ser contestada hoy negativamente a la luz de nuestra propia historia. Más aún, hoy día la democracia, el régimen político que alumbró un nuevo reinado, el de la libertad y el de la igualdad, necesita más que nunca de la educación. Porque las exigencias actuales demandan imperativamente no sólo una democracia -- formal, sino también una democracia real. En este sentido, se ha dicho que la democracia es hoy una forma de vida, un modo de vivir que no se agota en la pura emisión del voto -abandonando todo interés posterior por los asuntos públicos-, sino que supone, además, la participación del ciudadano en todo aquello que más directamente le concierne y le interesa. Se trata, pues, de una concepción activa del ciudadano como sujeto autónomo que, obviamente, emite su voto, pero que, también, participa de los asuntos públicos.

Desde esta perspectiva, la democratización de la educación es, -- quizás, uno de los problemas más urgentes y prioritarios del futuro inmediato. Ello supone, en primer lugar, la democratización de los contenidos de la enseñanza. El ejercicio de la democracia exige por parte del ciudadano la adquisición de unos saberes determinados acerca de la cosa pública. La educación debe proporcionar al futuro ciudadano los elementos suficientes y la preparación necesaria para que pueda enjuiciar los acontecimientos políticos, económicos, sindicales, etc, y, en consecuencia, pueda decidir plenamente sobre los asuntos diversos de la comunidad en la que vive.

En segundo lugar, si la democracia es una forma de vida, basada fundamentalmente en la tolerancia como virtud cívica y en el espíritu de convivencia, de diálogo y de respeto a la opinión ajena, se hace precisa -- una pedagogía de la democracia. Tales virtudes cívicas pueden y deben enseñarse desde la cuna, en la familia y en la escuela. De este modo, la escuela se convierte, paralelamente a la familia, en el instrumento adecuado que no solo debe transmitir saberes, sino también actitudes democráticas, vividas desde la misma escuela. Los niños aprenderán así a convivir,

a tolerarse unos a otros, a respetar la opinión de los demás, a buscar soluciones a través del diálogo y no de la fuerza. Sólo así la cultura se convertirá en un motor de transformación social y de progreso.

En tercer lugar, la escuela no puede seguir siendo un islote separado de la comunidad en la que vive o un compartimento estanco ajeno a todos los que, de un modo o de otro, tienen interés en la educación. La escuela, si ha de cumplir la función que le asigne una sociedad democrática, debe ser una comunidad abierta a todos los interesados en el sistema educativo: alumnos, padres, profesores, fuerzas sociales, autoridades públicas. Sólo transformándose en una comunidad democrática podrá la escuela educar para la vida.

Por último, la democratización de la educación lleva consigo la participación de todos los elementos que integran el sistema educativo. Participación, pues, en el gobierno y administración de los centros docentes, participación que en nuestros días significa dirección colegiada: determinación de los objetivos educativos, régimen interior de los centros, distribución de los recursos económicos, selección del profesorado, etc. Participación también en la planificación educativa, que debe dejar de ser un asunto exclusivo de los expertos para ser asunto común de todos (los expertos serían ahora los asesores o animadores de todo el proceso, siendo la decisión última de los poderes públicos). Participación, por último, en los propios órganos de la Administración educativa a fin de que, efectivamente, la educación como proceso sea una tarea común a todos los que, de un modo o de otro, deben intervenir a todos los niveles.

III

El 22 de noviembre de 1975, entre la angustia y la esperanza, España daba un paso importante hacia la libertad. Comenzaba de nuevo un período constituyente que habría de alumbrar un régimen democrático. En esta coyuntura, ¿qué incidencias se han producido sobre el mundo de la educación?

Desde un principio, tres fueron los problemas que gravitaron sobre los nuevos parlamentarios: el sistema económico, las autonomías regionales y la educación. El tema de la educación se convirtió, como era previsible, - en un asunto extraordinariamente polémico; más aún, en un problema que podía desencadenar la "guerra escolar" y poner en peligro el esfuerzo loable por conseguir una constitución pactada que pudiera ser aceptada por todos los grupos políticos y por todos los españoles. Recuérdese, a este respecto, la espectacular salida de la Ponencia de la Comisión del Congreso del representante - del partido socialista, precisamente a causa del artículo dedicado a la educación.

Afortunadamente, el artículo 27 del texto constitucional ha sido redactado finalmente con el acuerdo básico de los partidos mayoritarios de las Cortes (X). Posiblemente, el recuerdo de los duros enfrentamientos habidos en la elaboración de la Constitución de 1931, así como de sus trágicas consecuencias, ha pesado en el ánimo de los parlamentarios que, de uno y otro lado, han hecho concesiones importantes para conseguir el fruto deseado por todos: "la paz escolar"

(X)El artículo 27 de la Constitución dice:"1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. 10. Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca." Debe recordarse también que, salvo alguna excepción, el artículo 27 ha merecido también el apoyo de los partidos minoritarios.

? Cuáles han sido esas concesiones? La simple lectura del artículo 27 de la nueva Constitución nos indica la naturaleza del pacto. Los apartados quinto -participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza- y séptimo -control de padres, profesores y alumnos en la gestión de los centros subvencionados-, son, claramente, una concesión del partido centrista al partido socialista, transacción que posibilita -- constitucionalmente la cogestión democrática de la educación en el posible -- supuesto de un gobierno socialista. A cambio, el partido socialista ha cedido en los apartados primero -reconocimiento de la libertad de enseñanza-, cuarto -expresa libertad de creación de centros- y noveno -expresa proclamación del régimen de ayudas a los centros privados-. De este modo, los socialistas han renunciado al principio de la escuela pública unificada, de -- tanta tradición en sus cien años de historia, aceptando la existencia de una red dual de establecimientos docentes. Han renunciado también a la idea de una escuela laica, si bien la incorporación del apartado tercero -derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones-, unánimamente aceptado por todos los grupos políticos, ha sido aceptado por el partido socialista como un -- homenaje tácito del socialismo español a la libertad religiosa o de conciencia.

Que el artículo 27 es fruto de la negociación y del pacto lo prueba el que no haya satisfecho en su totalidad a nadie. Es la consecuencia, como en tantos otros aspectos del texto constitucional, de la política de consensus. Pero, por otra parte, es un texto realista que posibilitará, probablemente, el turno de partidos mayoritarios en el Poder sin necesidad de acudir a continuas reformas constitucionales.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Aunque no sea éste el momento adecuado para el examen detenido -- del texto constitucional, si parece oportuno analizar a grandes rasgos los principios en que se inspira el nuevo texto.

El apartado primero reconoce la igualdad de todos ante la educación, así como el principio de la libertad de enseñanza. Precisamente es aquí donde el sector más conservador ha querido presentar el artículo 27 como un proyecto que no garantiza suficientemente la libertad de enseñanza. Nada más lejos de la verdad.

En primer lugar, debemos decir que resulta harto sospechoso - que sea el conservadurismo español quien, una vez más, defienda con calor la libertad de enseñanza, claramente negada por el anterior régimen político que estableció sin miramiento alguno la escuela única nacional-católica (todavía en 1951 el catecismo "Nuevo Ripalda" atacaba descarnadamente la libertad de enseñanza). En este sentido, se ha desencadenado -- una campaña de opinión que no responde a la realidad del pacto escolar. Un exámen global del texto revela que se reconoce expresamente la libertad de creación de centros, hecho que, como hemos señalado, constituye el núcleo fundamental de la libertad de enseñanza dentro de nuestra tradición histórica. Se reconoce también el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que estimen conveniente y se reconoce, en el artículo 20, la libertad de cátedra, elementos ambos que también integran el concepto en nuestra historia.

Es cierto que no hay un reconocimiento expreso del derecho a la elección del centro docente, pero este derecho está implícito en la afirmación de la libertad de enseñanza. Lo que ocurre es que esta libertad no puede ser absoluta, pues podría llegarse de ese modo al absurdo de un centro para cada padre que deseara una educación basada en un ideario -- determinado. Por otra parte, la libertad de enseñanza, tal y como hemos observado en nuestra historia, significa fundamentalmente el derecho a elegir un centro distinto del creado por los poderes públicos, lo que inequívocamente reconoce el artículo 27. Así se entiende en la mayoría de los países europeos y así se encuentra regulado en los textos internacionales.

Finalmente, debe destacarse que la obsesión conservadora por la libertad de enseñanza olvida otros principios fundamentales que deben -- imperar en toda política educativa. Olvida, por ejemplo, el principio de igualdad ante la educación -igualdad ante las luces que decían nuestros liberales-, principio que exige la debida extensión de la enseñanza de tal modo que cada niño tenga un puesto escolar. De este modo, hablar hoy del derecho a la elección de centro cuando tenemos aún/^{un}déficit funcional importante en la E.G.B. -800.000 niños mal escolarizados- o una alarmante falta de puestos escolares en la educación preescolar, nos parece, cuando menos, una prueba de irresponsabilidad. De otro lado, esta obsesión conservadora por la libertad de enseñanza, centrada exclusivamente sobre la creación, dirección y elección del centro, olvida también que la libertad de cátedra es parte inseparable de la libertad de enseñanza. Pero, lamentablemente, no ha habido campaña alguna a favor de la libertad de -- cátedra, ni se ha considerado insuficiente la redacción del artículo 20 que la consagra.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

El apartado segundo ha recibido la aceptación de todos. La afirmación de que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, sienta la base constitucional para desarrollar una auténtica pedagogía de la democracia. La educación - del niño en el respeto a los derechos de los demás, en la virtud cívica de la tolerancia, en la formación de hábitos de convivencia y de diálogo, hará posible la consolidación de la democracia a largo plazo. Desde esta perspectiva, la democratización de la educación, tanto en los centros docentes como en los órganos administrativos de carácter local, regional o estatal, es - una de las tareas más apremiantes de la nueva etapa que comenzamos. De otra parte, el apartado segundo del artículo 27 plantea el problema del pluralismo ideológico de la escuela, sobre el que tendremos ocasión de volver posteriormente.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

El apartado tercero ha resuelto constitucionalmente uno de los grandes problemas de nuestra tradición histórica, el de las relaciones entre religión y educación. Aún cuando dentro del catolicismo español se abre paso una tendencia, hoy minoritaria, hacia la consideración de la religión como una vivencia que no puede transmitirse en la escuela como una asignatura, sino a través de la familia y de la comunidad eclesial, el peso del conservadurismo católico ha inclinado la balanza a favor de la inclusión en la escuela de la formación religiosa. A ello ha contribuido el partido socialista, si bien desde la perspectiva de la libertad religiosa y con el deseo inequívoco de buscar fórmulas para la consecución de la paz escolar. En cualquier caso, un problema histórico ha encontrado esta vez una solución constitucional.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

El apartado cuarto enlaza con la Constitución de 1931 al constitucionalizar la enseñanza básica como obligatoria y gratuita. Este precepto, de fundamental importancia, podría dar lugar a problemas de interpretación en el futuro, ya que podría afirmarse, del mismo modo que la Constitución de 1931, que lo que se consagra es su obligatoriedad tanto en los centros públicos como en los privados, y la gratuidad sólo en los centros públicos. Dicho de otro modo, podría entenderse que los poderes públicos asumen el compromiso de ofrecer la gratuidad mediante puestos escolares de carácter público, de tal manera que todo niño que desee acceder a un puesto gratuito de este carácter pueda hacerlo. Se podría afirmar, por contra, que la Constitución de 1931 negaba la libertad de enseñanza mientras que la Constitución de 1978 la recoge y la consagra. Pero podría contestarse que la libertad de enseñanza, tanto en la tradición española como en la europea, se regula de modo negativo -ausencia de prohibiciones para la creación de centros privados- y no de modo positivo -ayudas públicas a la gratuidad- (tal es el caso de Italia que acepta la creación privada de centros "sin carga para el Estado", o de Alemania Federal donde la libertad de creación es muy restrictiva en este sentido). No obstante, el camino abierto por la Ley Villar -gratuidad obligatoria para el Estado- y la existencia actual de subvenciones a la gratuidad que

alcanzan al 65% de los centros privados, parece un precedente de peso a la hora de desarrollar por ley este precepto constitucional.

En todo caso, el problema de la gratuidad de la enseñanza básica será probablemente uno de los más importantes a la hora de desarrollar la Constitución. En primer lugar, la Constitución no define el nivel educativo a que se refiere, lo que sin duda es positivo porque permitirá la posibilidad de extender dicha enseñanza hasta los 16 años, objetivo -- alcanzado ya en la mayoría de los países industrializados, sin necesidad de una reforma constitucional; pero, al mismo tiempo, planteará el grave y sustancial problema de su financiación. En segundo lugar, si prima la interpretación de que la enseñanza básica debe ser obligatoriamente gratuita, se corre el peligro, una vez más, de defraudar las legítimas expectativas del pueblo español.

La gratuidad es uno de los problemas que merecerá una mayor prudencia por parte del nuevo régimen democrático. A este respecto, los poderes públicos deberían realizar una evaluación seria del costo real de la gratuidad en centros públicos y privados. Si en 1976 el Informe de la Comisión Evaluadora de la ley Villar cifraba en 70.000 millones de pesetas más el coste de la extensión de la gratuidad, ¿a cuanto ascenderá en 1980?? Dicha cifra era una estimación real o era una valoración basada en costos aproximados y por debajo del costo real?. De otra parte, ¿puede extenderse la gratuidad a costa de mantener una escolarización deficiente?; ¿puede afirmarse la gratuidad obligatoria a costa de un profesorado numeroso y mal retribuido?; ¿puede impulsarse la gratuidad a base de mantener la deficiente calidad de la educación impartida en los centros públicos?; ¿puede continuarse con la política iniciada en 1970 a costa de desatender a los sectores de población más necesitados de una enseñanza gratuita -suburbios, zonas rurales, aglomeraciones urbanas, zonas fabriles, etc.-?; -- ¿puede extenderse la gratuidad indiscriminadamente sin tener en cuenta los niveles de renta de la población que la recibe?; ¿es financieramente compatible la gratuidad con una política de extensión de la educación preescolar,

de potenciación de la formación profesional o de reforma universitaria?; ¿no se espera demasiado de la reforma fiscal en marcha, que deberá atender también sectores tan necesitados como la vivienda, la sanidad o la seguridad social? ¿no sería más adecuada una política de graduación de la gratuidad, primero en los centros públicos y después en los privados, de acuerdo con las posibilidades financieras, tal y como ha sucedido en la mayoría de los países industrializados?; no deben esforzarse los poderes públicos en ofrecer una enseñanza básica gratuita y de calidad a través de sus propios centros? Tales son las incongnitas que la política educativa de los próximos Gobiernos deberán esforzarse en despejar. Para ello posiblemente sería bueno el enfoque del problema con una mayor carga de pragmatismo y una menor dosis de dogmatismo o de promesas --- electoralistas.

Suele objetarse, a este respecto, que la gratuidad para todos en los niveles básicos es un requisito obligado de la libertad de enseñanza, pues de nada valdría el derecho a elegir un centro docente si unos fueran gratuitos y otros onerosos, dificultándose así, por razones económicas, el acceso al centro elegido; igualmente, se aduce que la gratuidad obligatoria es una exigencia de la integración social ya que de otro modo tendríamos una educación clasista realizada mediante "escuelas para ricos" y -- "escuelas para pobres". Son argumentos, sin duda, que tienen un peso específico. Ahora bien, quisieramos hacer algunas puntualizaciones al respecto. Primero, no deja de ser sorprendente que tales argumentos sean invocados por el sector más conservador de nuestra sociedad, haciendo suya -- paradojas de la historia!- la crítica marxista de "libertades formales" y -- "libertades materiales". Segundo, debe recordarse, una vez más, que en nuestra tradición histórica y, desde luego, en la europea, la libertad de enseñanza se ha reconocido siempre como derecho a la creación de centros docentes, pudiendo elegirse centros distintos de los creados por los poderes públicos, debiendo entenderse que su carácter oneroso, debido a la -- imposibilidad práctica y a corto plazo de que el Estado atienda esta necesidad, no es sino el costo obligado y temporal de dicha libertad (tal es el caso de Holanda, tantas veces esgrimido, donde hasta 1848 rige el monopolio de la escuela pública; durante el período de 1848-1889 el principio de la libertad escolar; de 1889 a 1913 el de ayuda financiera y sólo a partir

de 1913 el de la igualdad gratuita de todas las escuelas). Tercero, que el principio de gratuidad, basado en la libertad de enseñanza, puede entrar en colisión con otros principios no menos importantes como el de la igualdad ante la educación -cada niño un puesto escolar y un puesto de calidad- o el principio de justicia que demanda atender primero a los sectores menos favorecidos por la distribución de la renta. Cuarto, se olvida a menudo que la educación es clasista porque la sociedad occidental es clasista, y no al revés, por lo que el problema de la integración social no puede resolverse sólo a través de la educación sino mediante la transformación democrática de la sociedad. Finalmente, que en tanto los poderes públicos no puedan garantizar una gratuidad para todos, debe realizar una política de prioridades atendiendo en primer lugar, con una enseñanza de calidad, a las clases menos favorecidas y convirtiendo a la educación en un factor más de redistribución de la renta.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Los apartados quinto y séptimo deben examinarse conjuntamente. Que los poderes públicos garanticen el derecho de todos a la educación no es sólo el resultado del apartado primero del artículo 27, sino también la consecuencia particular del artículo primero de la Constitución que hace de la igualdad uno de los principios básicos del ordenamiento jurídico. En este caso, la igualdad ante la educación exige que todos tengan acceso a la enseñanza -formal o informal-, que todos reciban la educación en igualdad de condiciones y que todos participen en el proceso educativo, es decir, en la programación general de la enseñanza. El apartado quinto sólo hace mención de este último punto, olvidando las consecuencias que se derivan del derecho a un puesto escolar y del derecho a la misma educación para todos, si bien ambos derechos pueden considerarse implícitos en el apartado primero del artículo 27 que enuncia el derecho general de todos a la educación.

La participación de todos los sectores afectados en la programación de la enseñanza y en la creación de centros es una de las grandes -- novedades del texto constitucional de extraordinaria trascendencia. Supone

que el desarrollo de la Constitución tendrá que reglar la participación en la programación educativa -construcciones escolares, planes y programas de estudio, relaciones de educación y empleo -de padres y profesores, sindicatos, autoridades locales, personal de administración, etc, participación que deberá realizarse a todos los niveles -local, regional y estatal-. De este modo, el proceso educativo, que nos afecta a todos, dejará de ser asunto exclusivo de las autoridades públicas o de los expertos en planificación. El ciudadano no sólo emitirá su voto en las convocatorias de elecciones sino también participará activamente en algo que como la educación le afectará siempre como padre, como alumno, como docente o como parte integrante de un grupo social.

Mientras el apartado quinto regula la participación en el proceso macroeducativo, el apartado séptimo establece la participación en el proceso microeducativo, el que se origina dentro del ámbito de un centro docente mantenido con fondos públicos. Como ya ha quedado indicado, la democracia, en cuanto forma de vida, necesita ser enseñada y practicada. La gestión del centro por la comunidad educativa -padres, profesores y, en su caso, alumnos-, ha sido firmemente mantenida por el partido socialista, sin duda porque sólo la práctica de la democracia desde la propia escuela garantiza para el futuro la formación de ciudadanos responsables, capaces de participar activamente en todo el entorno laboral, municipal, político, etc., que rodea su propia vida.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Los apartados sexto y noveno guardan también estrecha relación. El apartado sexto supone la explicitación del apartado primero, relativo a la libertad de enseñanza, reconociéndose la libertad de creación de centros. El apartado noveno recoge una declaración positiva de ayuda a los centros privados. En relación con el apartado sexto, la modificación del borrador realizada por la Ponencia del Congreso estuvo a punto de romper el consensus constitucional. La modificación consistió, como se recordará, en incluir junto al derecho de creación el de la dirección del centro, lo que podría cerrar la puerta constitucional a una posible cogestión de los centros priva

dos. Era, pues, una cuestión de principios: o la escuela privada bajo el primado de la propiedad y, en consecuencia, bajo la posibilidad constitucional de garantizar el autoritarismo escolar, o, la escuela privada de dirección colegiada y, por tanto, la posibilidad constitucional de una escuela democrática. En cambio, se aceptaba la consagración constitucional de la ayuda a los centros docentes, dejando a la ley la regulación concreta de los requisitos que deban reunir para obtener tal ayuda. Aunque lógicamente el partido socialista viera con recelo este último apartado, no debe dejar de considerarse los aspectos positivos que en el futuro puede tener este precepto constitucional. En efecto, estamos acostumbrados cuando -- hablamos de la enseñanza privada a pensar en la impartida por instituciones o por la figura del empresario, minusvalorando la aportación de otras iniciativas privadas que, bajo la forma de cooperativas de padres o de -- profesores están realizando ya una gran labor educativa. En definitiva, como tendremos ocasión de exponer, el régimen de ayudas a la enseñanza privada dependerá de la consideración que la ley haga de la empresa educativa. Por eso, otro de los motivos de la ruptura consensual -- la inclusión en el apartado quinto de la promoción de centros por los poderes públicos -- quizás no estuviera debidamente justificado ya que la promoción podría haberse legitimado sólo para aquéllos centros que cumplieran auténticamente una función social. Pero sobre este punto volveremos más adelante.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

El apartado octavo establece que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. Es, pues, un principio particular que se deduce del más general de la responsabilidad pública en materia educativa. Ahora bien, el artículo 27 habla de los poderes públicos lo que parece indicar que la Constitución ha querido eludir toda tentación estatificadora y arbitrar una descentralización del poder público. Parece, pues, que la responsabilidad educativa se distribuirá entre las Administraciones local, regional y estatal. Como -- competencias exclusivas del Estado, el artículo 148 señala la de establecer los requisitos de expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como la convalidación de estudios. Por lo que respecta al -- resto de competencias, debe pensarse en una coparticipación de los poder --

res públicos, lo que sin duda planteará problemas de coordinación a fin de evitar que los desequilibrios locales y regionales se acentuen en el aspecto educativo. En todo caso, se echa de menos en el texto constitucional -- una mayor claridad en aspectos tan importantes como la ordenación del -- sistema educativo, la planificación educativa y la inspección del sistema, -- aspectos cuya decisión última debería corresponder al Estado como máximo responsable en la materia.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

El apartado décimo eleva a rango constitucional, por primera vez en nuestra historia, el principio de autonomía de las Universidades. La importancia y trascendencia del precepto es obvia. Los ingentes problemas que presenta hoy la Universidad son de sobra conocidos, habiéndose convertido ya en lugares comunes: fábrica de títulos cada vez más desacreditados, planes de estudios rígidos y decimonónicos, una enseñanza degradada y anquilosada, un profesorado dividido, una administración inexistente, unos métodos pedagógicos magistrales y anticuados, una institución que produce escasos doctores y apenas investigadores, etc, etc. La Universidad de hoy -- herencia del pasado, no lo olvidemos -- se ha convertido en "campo de -- Agramante". Posiblemente, la autonomía, una autonomía administrativa y financiera real, con el apoyo de los poderes públicos y de la sociedad, sea la última oportunidad que la historia nos brinda. De no ser así, habrá que pensar en decretar su defunción y dar luz a otra institución que cumpla los fines formativos, profesionales e investigadores que aquella no pudo o no supo cumplir. De este modo, como una pescadilla que se muerde la cola, la educación preescolar y la educación universitaria aparecen hoy como los dos niveles de enseñanza que requieren de los poderes públicos una atención urgente y prioritaria.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Cuál es, entonces el juicio que merece la Constitución desde la perspectiva de la educación? A nuestro parecer, positivo. La Constitución de 1978, siguiendo nuestra tradición histórica, sólo interrumpida por la Constitución de 1931, ha consagrado la libertad de enseñanza en sus justos términos. Ha incorporado la libertad religiosa a la escuela, resolviendo así un problema secular de graves tensiones y de continuas hostilidades. Ha constitucionalizado la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, siguiendo el modelo de la constitución republicana. Ha introducido como novedad de gran trascendencia el principio de democratización de la enseñanza, tanto en los contenidos de instrucción -apartado segundo- como en la participación a todos los niveles -apartado quinto y séptimo-. Ha reconocido la importancia histórica y tradicional de la enseñanza privada afirmando el principio general de ayuda a los centros docentes. Por último, ha consagrado la necesidad de la autonomía universitaria.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

No obstante, la Constitución ha omitido algo que, a nuestro juicio es la piedra clave de todo el sistema educativo: la concepción de la educación como servicio público. Su omisión puede explicarse por las connotaciones que este concepto ha tenido en el pasado, es decir, por las posibles consecuencias estatificadoras, no queridas hoy, afortunadamente, por los partidos mayoritarios -especialmente el partido socialista que inequívocamente aboga por la socialización- y buena parte de los minoritarios. Sin embargo, este temor no parece hoy justificado.

En primer lugar, la doctrina del Derecho Administrativo ha abandonado hace tiempo toda concepción del servicio público como entidad dogmática definitoria de la actividad pública. Hoy, el concepto, con la aparición de los servicios públicos industriales y comerciales, admite una pluralidad de significados acorde con la compleja realidad de las sociedades industriales. Podría, entonces, preguntarse: si el concepto no es ya único, sino ambivalente, ¿para qué utilizarlo?. La respuesta viene dada por la convergencia de todas las doctrinas en un punto común, la nota teleológica del interés general a que aboca siempre el servicio público. En este -

sentido, la noción de servicio público sigue siendo una idea-fuerza que evoca con insistencia y claridad la finalidad para la que nace, el interés general.

En segundo lugar, la teoría clásica del servicio público sigue siendo plenamente válida para los centros docentes de la Administración del Estado y de las demás administraciones públicas, locales y regionales. En efecto, tales centros públicos prestan un servicio cuyo funcionamiento es regular y continuo, satisfacen necesidades de interés general, se rigen por un procedimiento especial de derecho público y pueden sufrir mutaciones importantes en la organización del servicio en atención a las diversas circunstancias políticas, sociales o económicas que así lo aconsejen. Sin duda alguna, los centros docentes del Estado y de los demás poderes públicos son un servicio público en sentido estricto.

El problema surge cuando se examina la actividad de los centros de titularidad privada. Sin embargo, tanto la doctrina francesa como la italiana han puesto de relieve la existencia en nuestros días de servicios públicos virtuales o impropios respectivamente, cuya característica fundamental estriba en que desde el punto de vista de su titularidad son privados, pero, en cambio, cumplen una función pública o de interés general. Se trata, pues, de actividades que ocupan una situación intermedia entre los servicios públicos en sentido propio o estricto, y las actividades privadas. Como tales, realizan una prestación al público de modo continuo, están sometidas a una reglamentación general emanada de la Administración Pública -que establece el cuadro de derechos y obligaciones- y son objeto de una relación permanente entre el titular del servicio y la Administración. Si se piensan detenidamente estas notas, podrá observarse -- que los actuales centros privados se encuentran en nuestra legislación educativa sometidos a dicho régimen. En consecuencia, nada nuevo hubiera añadido la Constitución al definir la educación como servicio público, distinguiendo entre los servicios públicos propios -los de los poderes públicos- y los impropios o virtuales -los de titularidad privada-, reforzando de este modo la concepción de la educación como institución ligada estrechamente al interés general.

Podría invocarse en contra el principio de libertad de enseñanza, reconocido expresamente en la Constitución. Pero tal reconocimiento lo - que prohíbe es la escuela única estatal, es decir, la consideración exclusiva de la educación como servicio público en sentido estricto. Pero el reconocimiento constitucional de una red dual de establecimientos docentes no impide la consideración de los centros privados como servicios públicos impropios o virtuales, ya que lo significativo en estos servicios públicos es la existencia de un derecho subjetivo preexistente -la titularidad privada del centro- que el Poder público se limita a reconocer. La doctrina italiana ha dado un paso más al distinguir entre servicios públicos esenciales -aquéllos que pueden ser nacionalizados o asumidos por el Estado- y servicios públicos no esenciales -aquéllos que siendo de --- interés público el Estado no puede nacionalizar-. Los centros privados serían, a la luz de nuestra Constitución, servicios públicos no esenciales, es decir, servicios cuya titularidad privada no es susceptible de nacionalización.

Las consecuencias de tal definición serían importantes. No sólo habría consagrado constitucionalmente la ligazón entre la educación y el interés general, sino también la competencia de los poderes públicos para incluir dentro de la programación educativa y de la inspección la actividad de los centros privados, precisamente con el fin de asegurar la consecución de - su función social. Por otra parte, esta figura de los servicios privados de interés público había tenido ya entrada en nuestra legislación local mediante la forma de "servicios privados prestados al público" (artículo 17 del -- Reglamento de servicios de las Corporaciones locales), e incluso en nuestro propio derecho positivo educativo a través de la Ley Villar cuyo artículo tercero otorgaba a la educación "la consideración de servicio público fundamental", lo que dado el contexto normativo de la ley no era sino la conceptuación de los centros privados como servicios públicos impropios, virtuales o no esenciales.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

La conceptualización de la educación como servicio público clarificaría otro aspecto importante cual es la ambigüedad con que se desarrolla actualmente el tratamiento de los centros docentes privados. No deja de ser significativo que en nuestra legislación educativa no contemos con -- una definición jurídica de un elemento tan importante del sistema educativo como es el establecimiento docente. Ya en nuestros días, existe cierto pudor en identificar el centro con la empresa mercantil, aún cuando -- en los niveles no obligatorios nada prohíbe, en nuestro derecho positivo, la obtención de un lucro económico. Sin embargo, es fundamental definir la naturaleza de la empresa educativa, pues de esa definición resultan importantes consecuencias para la educación. Afortunadamente, a la conciencia civilizada de nuestro tiempo le repugna la consideración de la educación como negocio mercantil. Pero, si es así, el legislador debe pronunciarse rotundamente, en atención precisamente al interés general y a la función social que los centros docentes deben cumplir.

Bajo la perspectiva indicada, los centros docentes deberían ser calificados como servicios públicos virtuales y desechar de una vez para siempre la vieja idea de la empresa mercantil ligada al comercio privado. La educación no debe ser objeto de lucro. Sólo cuando la enseñanza privada se convierta inequívocamente en una comunidad escolar, en un servicio público virtual, sólo en ese momento puede plantearse legítimamente el -- régimen jurídico de ayuda pública a los centros privados. Sometidos los "centros privados de utilidad pública" al régimen jurídico de la autorización administrativa -- lo que supone siempre un derecho preexistente, lejos por tanto, del instituto de la concesión administrativa --, podría establecerse un régimen más estricto para aquellos centros que por impartir enseñanza obligatoria o por aceptar un régimen de servicio público más intenso, debieran gozar de una ayuda total por parte de las administraciones -- públicas. Nos estamos refiriendo al régimen jurídico de los conciertos, -- preconizados por la ley Villar y que desgraciadamente nunca se pusieron en ejecución. De este modo, tendríamos dos clases de centros privados de -- interés público: los sometidos al régimen general de autorización y los sometidos al régimen más estricto de conciertos, (por supuesto, dentro del régimen de conciertos se incluiría el desarrollo constitucional del control

por la comunidad escolar de los fondos públicos otorgados al centro).

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Del mismo modo que la polémica escuela pública versus escuela privada ha sido resuelta por la Constitución reconociendo la existencia - de una red dual de establecimientos docentes, la polémica sobre el pluralismo ideológico de los centros se ha resuelto por el reconocimiento de la libertad de creación de centros, lo que supone que constitucionalmente es legítimo crear centros con una ideología determinada -tesis del pluralismo de los centros-, pero también lo es la creación de un centro con pluralidad de ideologías en su seno -tesis del pluralismo en el centro-. Lo que, en cambio, no se deduce de la Constitución, en sentido estricto, es que este reconocimiento, en un caso o en otro, suponga ineludiblemente su financiación pública, aún en el supuesto de que se impartan enseñanzas obligatorias.

La tesis de la escuela pública pluralista responde, a nuestro entender, a la tradición institucionalista de no llevar a la infancia las divisiones ideológicas de los mayores. La tesis de los centros privados pluralistas a la necesidad de que el niño viva con coherencia su ámbito familiar y escolar. Desde tales perspectivas, podría reconducirse el problema a un planteamiento convergente que tratara de aunar ambos criterios, sin perjuicio de que se experimentaran en la realidad ambos tipos de centros. Posiblemente, la primera etapa de la E.G.B. debería ir presidida por cierta coherencia ideológica entre el ambiente familiar y el escolar para evitar en tan temprana edad traumatismos importantes; en este supuesto y tanto en los centros públicos como privados, el ideario educativo debería decidirse por la mayoría de la comunidad escolar, siempre dentro del respeto debido a la minoría de dicha comunidad. La segunda etapa de la E.G.B. , del mismo modo que supone una moderada diversificación de la enseñanza en el mismo centro. también podría iniciar una apertura ideológica a otras concepciones o credos. Por el contrario, la enseñanza en el bachillerato, en la formación profesional y en la universitaria debería ser claramente pluralista dentro del mismo centro. En cualquier caso, la Constitu

ción, por la amplitud con que regula el tema educativo, permitirá múltiples soluciones al respecto, si bien deberíamos acostumbrarnos ya a considerar la escuela como un territorio exento de confrontaciones ideológicas o partidistas.

IV

En las páginas anteriores nos hemos esforzado por mostrar un -- cuadro somero de los condicionamientos históricos, problemas pendientes y perspectivas de futuro. Tal será, posiblemente, el marco de la educación en el que se desenvolverá la España democrática del futuro. Obviamente, han quedado fuera múltiples problemas que, sin dejar de ser importantes, probablemente no sean prioritarios o urgentes. Por otra parte, el trabajo que hemos desarrollado se ha centrado fundamentalmente sobre lo que hoy conocemos como educación formal, lo que en modo alguno significa subestimar el campo, cada vez más decisivo, de la educación informal - la escuela paralela". Pero, por lo que respecta a la educación formal, - creemos que el reto del futuro exigirá respuestas coherentes, imaginativas y creadoras, muchas veces distantes de los estereotipos y fórmulas convencionales al uso. Sin duda, educar a los niños que ahora comienzan la educación básica y que accederán al mercado de trabajo el año 2.000, exigirá un gran esfuerzo colectivo y supondrá una gran responsabilidad. Por todo ello, y aún siendo conscientes de que debe desmitificarse el papel de la - educación -determinados problemas nacionales exigen soluciones propias-, la escuela seguirá desempeñando un protagonismo esencial. En cierto modo, seguirá correspondiendo a la escuela la responsabilidad de educar para el futuro, para la libertad y para la convivencia. Una vez más, el destino - de la nueva España democrática pasará, entre otros factores, por la escuela y por la educación.

BIBLIOGRAFÍA *

ALVAREZ DE MORALES, Antonio :

- Génesis de la Universidad española contemporánea. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1972.
- Los precedentes del Ministerio de Educación. Revista de Educación nº 240. Madrid, 1975.

Anuario Legislativo de Instrucción Pública, Madrid, 1901 y 1902.

ARANGUREN, José Luis L.:

- Moral y Sociedad. La Moral social española en el siglo XIX. Ed. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1965.

ARAQUISTAIN, Luis:

- El pensamiento español contemporáneo. Editorial Losada, segunda edición. Buenos Aires, 1968.

AROSTEGUI, Julio:

- Espadones contrarrevolucionarios. Revista Historia 16, núm. extraordinario, 1977.

ARTOLA, Miguel:

- La burguesía revolucionaria. Ed. Alianza-Alfaguara. -- Madrid, 1974.

AZAÑA, Manuel:

- Memorias políticas y de guerra. Volumen I. Ed. Afrodisio Aguado. Madrid, 1976.

AZCARATE, Gumersindo:

- Minuta de un testamento. Ediciones de Cultura Popular. Barcelona, 1967, (Estudio preliminar de Elías DIAZ).

Balance de cuatro años de política educacional. 1951-1955. Madrid, 1956.

BALMES, Jaime:

- Escritos políticos. Edición de la B.A.C., dos volúmenes. Madrid, 1950.

* De la bibliografía consultada sólo se reseña la citada expresamente en esta obra.

Bases documentales de la España Contemporánea. Volúmenes II y III.
Ed. Guadiana de publicaciones. Madrid, 1971.

Biblioteca de Autores Españoles: Quintana . Obras completas. Volúmen XIX.

Biblioteca de la Cultura Española:

- Floridablanca. Volúmen XIII, Editorial Aguilar. Madrid s/a (Comentarios de Cayetano Alcazar).
- Jovellanos. Volúmen XIV. Editorial Aguilar. Madrid s/a (Comentarios de Luis Santullano).
- Sanz del Rio. Volúmen VII. Ed. Aguilar. Madrid s/a (Comentarios de Gervasio Manrique).

BLANCO WHITE, José:

- Cartas de España . Alianza Editorial. Madrid, 1972.

BLAS, Pedro de :

- La Administración Educativa en España. 1900-1971. Revista de Educación nº 240.

Boletín de la Institución Libre de Enseñanza. Madrid, 1880, 1900 y 1915.

Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1936, 1939, 1940 y 1943.

Boletín Oficial del Ministerio de Fomento. Madrid, 1857.

BOZAL, Valeriano:

- Juntas Revolucionarias. Manifiestos y Proclamas de 1868. Ed. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1968.

BRENAN, Gerald:

- El laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil. Ed. Ruedo Ibérico. Paris, 1962.

CACHO VIU, Vicente:

- La Institución Libre de Enseñanza. Ediciones Rialp, volumen I. Madrid, 1962.

CARR, Richard:

- España 1808-1939. Ediciones Ariel. Barcelona, 1968.

CIERVA, Ricardo de la :

- Historia de la España actual (1800-1974). Ed. Planeta. Barcelona, 1974.

Colección Legislativa de instrucción primaria. Madrid, 1856.

Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones y de los Reales Decretos, Ordenes y Resoluciones Generales expedidos por las Secretarías de Despacho. Tomos XXII a LXV, años de 1837 a 1857.

Colección de Decretos referentes a Instrucción Pública, Edición oficial. Madrid, 1891-95.

Colección de Leyes referentes a Instrucción Pública, Edición oficial. - Madrid, 1890.

Colección Legislativa de Instrucción Pública. Madrid, 1911, 1927, 1929, 1932, 1933, 1934 y 1939.

Colección Legislativa de Educación y Ciencia, editada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid. Años 1944-45, 1948, 1953, 1955, 1957, 1964, 1965 y 1967.

Código de Derecho Canónico, Ed. B.A.C., Madrid 1954.

CONDE DE ROMANONES:

- Notas de una vida. Ed. Renacimiento. Madrid s/a.

CONDE DE TORENO:

- Historia del levantamiento, guerra y revolución de España. Edición del Circulo de Amigos de la Historia. 6 volúmenes. Génève, 1974.

CONDORCET:

- Escritos pedagógicas. Editorial Calpe. Madrid, 1922.

COSTA, Joaquin:

- Reconstitución y Europeización de España. Editorial V. Campo. Huesca, 1924.

DAMIAN TRAVERSO, Juan:

- La libertad en la Ley General de Educación, tesis doctoral inédita.

Datos y Cifras de la enseñanza en España. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Ediciones de 1971, 1974 y 1976.

Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Legislatura de 1876 a 1877. Legislaturas de 1885, 1899 y 1900.

Diario del Senado. Legislatura de 1901 y 1902.

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes. 1931, Tomo III

Diario de Sesiones de las Cortes de 1955.

Diario de Sesiones de las Cortes, Apéndices núms. 19, 84 y 85. Año 1970.

DIAZ PLAJA, Fernando:

- Historia documental de España. Guadiana de Publicaciones. Madrid, 1973.

DIEZ DEL CORRAL, Luis:

- El liberalismo doctrinario. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956.

DIEZ-HOCHLEITNER, Ricardo:

- La Reforma educativa española y la educación permanente. Unesco. Paris, 1977.

DIEZ DEL MORAL, Juan:

- Historia de las agitaciones campesinas andaluzas. Alianza Editorial. Madrid, 1967.

ESTEBAN, Jorge de:

- Constituciones españolas y extranjeras. Dos volúmenes. Ed. Taurus. Madrid, 1977

FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor:

- Orígenes del régimen constitucional en España. Ed. Labor Barcelona, 1928.
- Historia política de la España Contemporánea. Alianza -- Editorial, tres volúmenes. Madrid, 1968.

FERNANDEZ DE CASTRO, Ignacio:

- Reforma educativa y desarrollo capitalista. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1973.

GALVEZ CARMONA, Gonzalo:

- Pedagogía española. El Padre Manjón. Antología. Ed. Magisterio Civil. Madrid, 1940.

GARCIA CARRAFA, Alberto y Arturo:

- Azcárate. Imprenta de Juan Fueyo. Madrid, 1917.

Gaceta de Madrid, número 287, 1925.

GARCIA CUERPO, Marcelino:

- La Reforma educativa española y la educación permanente. UNESCO. Paris, 1977.

GUERRERO SALOM, Enrique:

- La Institución, el sistema educativo y la educación de las clases obreras a finales de siglo. Revista de Educación, núm. 243. Madrid.

GIL DE ZARATE, Antonio:

- De la Instrucción Pública en España. Madrid, 1855.

GOMEZ MOLLEDA, María Dolores:

- Los reformadores de la España contemporánea. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1966.

GOMEZ ORFANEL, Germán:

- La Junta para Ampliación de Estudios y su política de pensiones en el extranjero. Revista de Educación núm. 243. Madrid,

GUZMAN, Eduardo de:

- España entre las dictaduras y la democracia. Ed. Tesoro. Madrid, 1970.

HAZARD, Paul:

- La crisis de la conciencia europea. Editorial Pegaso Madrid 1975. tercera edición.

HERRERO, Javier:

- Los orígenes del pensamiento reaccionario español. Ed. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1971.

Informe sobre la educación en España. Bases para una política educativa. Dos volúmenes. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1969.

Informe que eleva al Gobierno la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76, de 6 de febrero. Ministerio de Educación y Ciencia, tres volúmenes. Madrid, 1976 (circulación restringida).

JIMENEZ-LANDI, Antonio:

- La Institución Libre de Enseñanza. Editorial Taurus. Madrid, 1973.
- La Institución Libre de Enseñanza en sus coordinadas -- pedagógicas. Revista de Educación núm 243. Madrid, 1976.

JOBIT, Pierre:

- Les éducateurs de l'Espagne contemporaine. Bibliothèque de l'Ecole des Hautes Etudes Hispaniques, dos volúmenes. Paris, 1936.

JUTGLAR, Antoni:

- Ideologías y clases en la España contemporánea. Ed. -- Cuadernos para el Diálogo, 2 volúmenes. Madrid, 1968.

La educación en España. Bases para una política educativa. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1969.

La enseñanza en España, obra colectiva. Ed. Comunicación. Madrid, 1975.

LACOMBA, Juan Antonio:

- La crisis española de 1917. Ed. Ciencia Nueva. Madrid 1970.

LAIN ENTRALGO, Pedro:

- La generación del 98. Colección Austral. Ed. Espasa-Calpe, tercera edición. Madrid, 1956.

LAZARO FLORES, Emilio:

- Historia de las construcciones escolares en España. Revista de Educación, número 240. Madrid, 1975.

Ley General de Educación y Disposiciones complementarias. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia y Boletín Oficial del Estado, segunda edición. Madrid, 1976.

LOPEZ MORILLAS, Juan:

- El krausismo español. Fondo de Cultura Económica. México, 1956.

MACIAS PICAVEA, Ricardo:

- El problema nacional. Hechos, causas, remedios. Madrid, 1899.

MADARIAGA, Salvador de:

- España. Ediciones Sudamérica, séptima edición. Buenos Aires, 1964.

MARTINEZ CUADRADO, Miguel:

- La Restauración canovista. Revista Historia 16, núm. extraordinario, 1977.

MARX-ENGELS :

- Revolución en España. Ed. Ariel. Caracas-Barcelona, 1960.

Memoria sobre la ejecución del I Plan de Desarrollo Económico y Social, Presidencia del Gobierno. Madrid, 1969.

MENENDEZ PELAYO, Marcelino:

- Historia de los heterodoxos españoles. Edición de la B.A.C., dos volúmenes. Madrid, 1956.

MOLERO PINTADO, Antonio:

- La Reforma educativa en la Segunda República. Primer Bienio. Ed. Santillana. Madrid, 1977.

Nuevo Diccionario de Legislación. Tomo XIII. Ed. Aranzadi. Pamplona, 1976.

OLORIZ, Federico:

- El analfabetismo en España. Boletín de la Institución Libre de Enseñanza. Madrid, 1900.

ORTEGA Y GASSET, José:

- Discursos Políticos. Alianza Editorial. Madrid, 1974.

PAYNE, Stanley G.:

- Los militares y la política en la España Contemporánea. Ed. Ruedo Ibérico. Paris, 1968.

PEREZ, Magdalena:

- La formación profesional, en la obra colectiva "La enseñanza en España". Ed. Comunicación, Madrid, 1975.

PEREZ DE LA DEHESA, Rafael :

- El pensamiento de Costa y su influencia en el 98. Ed. Sociedad de Publicaciones. Madrid, 1966.

PEREZ GALAN, Mariano:

- La enseñanza en la Segunda República Española. Ed. - Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1975.
- El bachillerato en España, en la obra colectiva "La enseñanza en España", Ed. Comunicación. Madrid, 1975.

PESET, Mariano y José Luis:

- La Universidad española (siglos XVIII y XIX). Ediciones Taurus. Madrid, 1974.

Planes de Estudio de Enseñanza Media, introducción y recopilación por Manuel Utande. Dirección General de Enseñanza Media, Madrid 1964.

Proyecto de Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa. Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1969.

Revista de Educación. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Números 227 - 228, 240 y 243.

REYNA, Antonio:

- Reforma Silió de autonomía universitaria. Revista de Educación núm. 227-228.

RUBIO, Francisco:

- La política educativa, en la obra colectiva "La España de los años 70". Madrid, 1974

RUIZ BERRIO, Julio:

- Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833). Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1970.

SABINE, George H.:

- Historia de la teoría política. Ed. Fondo de Cultura Económica, tercera edición. Méjico, 1965.

SAMANIEGO BONEU, Mercedes:

- La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1977.

SANCHEZ AGESTA, Luis:

- El pensamiento político del despotismo ilustrado. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1953.
- Historia del Constitucionalismo español. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.

SARRAILH, Jean:

- La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII. Fondo de Cultura Económica, primera edición. México, 1957.

SCHMITT, Carl:

- Interpretación europea de Donoso Cortés. Ed. Rialp. -- Madrid, 1963.

SEAJE, Julio :

- La Administración Educativa en España 1900-1971. Revista de Educación nº 240.

SEOANE, María Cruz:

- El primer lenguaje constitucional español. Ed. Moneda y Crédito. Madrid, 1968.

Síntesis del Informe sociológico sobre la situación social de España 1970. Euramérica, S.A. Madrid, 1972.

SUAREZ SOMONTE,

- Los progresos de la primera enseñanza. Libro de la Exposición Hispanoamericana.

TENA ARTIGAS, Joaquín:

- La Reforma educativa española y la educación permanente. UNESCO, París, 1977.

TERRON, Eloy:

- Sociedad e Ideología en los orígenes de la España -- Contemporánea. Ediciones Península. Barcelona 1969.

TIERNO GALVAN, Enrique:

- Costa y el regeneracionismo. Ed. Barna S.A., Barcelona 1961.

TURIN, Ivonne:

- La educación y la Escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición. Ed. Aguilar. Madrid, 1967.
- 1898, el Desastre ? fué una llamada a la "educación"? Revista de Educación nº 240.

TUÑÓN DE LARA, Manuel:

- La España del siglo XIX. Ed. Laia. Barcelona 1973
- La España del siglo XX. Librería Española. Paris, 1966.
- Medio siglo de cultura española (1855-1936). Editorial Tecnos. Madrid, 1970.

VAZQUEZ, Matilde:

- La Reforma educativa en la zona republicana durante la guerra civil. Revista de Educación, núm, 240.

VICENS VIVES, Jaime:

- Aproximación a la Historia de España. Barcelona, 1966 Cuarta edición.

ZABALA, Fío:

- Historia de España. Edad Contemporánea. Ed. Sucesores de Juan Gil, S.A., Barcelona, 1930. Dos volúmenes.

ZULUETA, Luis:

- Lo que nos deja. Boletín de la Institución Libre de Enseñanza. Madrid, 1915.

INDICE GENERAL

<u>NOTAS PRELIMINARES.....</u>	III
--------------------------------	-----

PRIMERA PARTE: LA EDUCACION EN EL ANTIGUO REGIMEN

I. EDUCACION Y SOCIEDAD

1. La sociedad estamental.....	3
2. La estructura educativa.....	6
3. El talante reformista de la Ilustración española.....	11
4. El pensamiento educativo de los ilustrados.....	14

II. LA OBRA EDUCATIVA DE LA ILUSTRACION

1. El pensamiento reaccionario ante la Ilustración.....	19
2. La reforma educativa de Carlos III.....	23
3. La "educación informal".....	28
4. El espectro de la Revolución Francesa.....	30

SEGUNDA PARTE: LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA EDUCATIVO LIBERAL

III. LIBERALISMO DEMOCRATICO Y EDUCACION

1. Hacia una nueva sociedad.....	35
2. El pensamiento liberal ante la educación: el Título..... IX de la Constitución de 1812.....	40
3. El "Informe Quintana" y el Dictamen de la Comisión.... parlamentaria de 1814.....	44
4. La reacción absolutista: vuelta al plan de 1771.....	52

IV. VIEJA Y NUEVA EDUCACION

1. El Trienio constitucional.....	56
2. El Reglamento de 1821.....	58
- Las bases generales	
- La nueva estructura	
- La aplicación del Reglamento	
3. La "ominosa década".....	67
4. Los planes educativos de Calomarde.....	69
5. La Administración Educativa.....	74

V. MODERADOS Y PROGRESISTAS ANTE LA EDUCACION

1. El liberalismo al Poder.....	77
2. El Plan del Duque de Rivas de 1836: la educación.....	
al servicio de la nueva clase.....	81
3. El proyecto de Somernelos de 1838 y la polémica.....	
sobre los Institutos.....	86
4. El proyecto de Infante de 1841.....	91
5. La Administración Educativa.....	95

VI. LA SECULARIZACION DE LA EDUCACION

1. Orden, paz y propiedad.....	99
2. El Plan Pidal de 1845.....	103
- La ordenación de la segunda enseñanza	
- La enseñanza universitaria	
- El profesorado de ambas enseñanzas	
- La enseñanza privada	
- La recepción del Plan	

3. El problema de la libertad de enseñanza.....	113
4. La Administración Educativa.....	117

VII. UNA LEY CENTENARIA

1. Progresistas, moderados y unionistas en el Poder.....	119
2. El proyecto de ley de Alonso Martínez de 1855.....	124
3. La Ley Moyano: mito y realidad.....	128
- El debate en las Cortes	
- La primera enseñanza	
- La segunda enseñanza: estudios generales y estudios de aplicación	
- Las enseñanzas superior y profesional	
- El profesorado	
- Gobierno y administración de los establecimientos públicos	
- La enseñanza privada	
- La aplicación de la Ley	
4. La Administración Educativa.....	139

TERCERA PARTE: CONSOLIDACION Y CRISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO LIBERAL

VIII. REACCION Y REVOLUCION FRENTE A LA EDUCACION

1. Una revolución fracasada.....	144
2. Aparece el krausismo.....	150
3. La primera "cuestión universitaria".....	153
4. La política educativa de la Revolución: los Decretos..... de Ruiz Zorrilla.....	158
5. Las reformas de Chao durante la Primera República.....	166

IX. LA EDUCACION, ZONA DE CONFLICTO

1. El sistema canovista.....	173
2. La segunda "cuestión universitaria".....	173
3. La educación en la Constitución de 1876.....	184
4. El proyecto de ley del Conde de Toreno o la mode- ración conservadora.....	189
5. La Circular Albareda.....	197
6. El Decreto de Pidal sobre "centros asimilados".....	199
7. Los liberales defienden al Estado.....	204
8. La Reforma Groizard del Bachillerato.....	206
9. La Administración Educativa.....	210

X. LA EPOCA DE LAS REFORMA Y LA REACCION CONSER- VADORA

1. Del Desastre a la Dictadura.....	215
2. El 98 y la educación.....	220
3. El Ministerio de García Alix.....	229
4. La Reforma Romanones.....	234
5. De nuevo, la libertad de enseñanza.....	244
6. Los conservadores se imponen.....	253
7. César Silió y la autonomía universitaria.....	256
8. La política educativa de la Dictadura.....	259
9. La Administración Educativa.....	265

XI. LA EDUCACION, ENCRUCIJADA DE LA RESTAURACION

1. "Innovadores" y "Tradicionales".....	269
2. La Institución Libre de Enseñanza.....	271
3. La Institución "difusa".....	278

4. Realizaciones confesionales.....	283
5. La "Escuela Moderna".....	290
6. La "Escuela nueva" de Núñez de Arenas y el proyec <u>to</u> socialista.....	293
7. La acción de los Entes Públicos.....	298

XII. EL MODELO EDUCATIVO DE LA SEGUNDA REPUBLICA

1. La política educativa del Gobierno Provisional.....	302
2. La educación en la Constitución de 1931: la "gu <u>e</u> rra escolar".....	312
3. Las realizaciones del bienio aznárez.....	325
4. La contrareforma educativa del bienio radical-cedista....	332
5. El Frente Popular o la vuelta a los orígenes.....	335
6. La educación en la zona republicana durante la gu <u>e</u> rra civil.....	337
7. La Administración Educativa.....	341

CUARTA PARTE: DEL NACIONAL CATOLICISMO A LA LEY GENERAL DE EDUCACION

XIII. LA EDUCACION EN EL NUEVO ESTADO

1. Período de guerra: aparece la educación "nacionalcat <u>ó</u> lica".....	346
2. Las leyes educativas del Ministerio Ibáñez Martín.....	355
3. Comienza la intervención del Estado.....	364
4. La reforma de las enseñanzas técnicas y el despegue.... de la demanda social de educación.....	370
5. La "explosión escolar" y la actualización del sistema....	375
6. La Administración Educativa.....	380

XIV. LA LEY VILLAR, UNA LEY DISCUTIDA

1. Génesis de la Reforma Educativa.....	385
2. El Libro Blanco.....	389
3. El Proyecto de la Ley General de Educación y su..... discusión en las Cortes.....	396
4. Un sistema educativo.....	401
5. Principales innovaciones de la Ley General de Edu-.... cación.....	405
6. Los problemas derivados de la aplicación de la Ley....	410

<u>EPILOGO: CONCLUSIONES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS...</u>	416
---	-----

<u>BIBLIOGRAFIA</u>	455
---------------------------	-----